
SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL:
PASSADO, PRESENTE E FUTURO
Francisca Pedrosa Salgado

Dissertação
Mestrado em Finanças e Fiscalidade

Orientado por
Professor Doutor Elísio Brandão
Professor Doutor Jorge Campino

2018

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Elísio Brandão por todo o apoio e preocupação que demonstrou ao longo destes dois anos tornando o meu ingresso no Mestrado em Finanças e Fiscalidade na FEP uma das melhores decisões que tomei.

Ao Professor Doutor Jorge Campino por toda a disponibilidade que demonstrou em ajudar-me desde o primeiro contacto, por me ter auxiliado em todas as dificuldades que fui encontrando e por sempre ter acreditado e confiado em mim para trabalhar consigo. Sem dúvida que foi uma pessoa muito importante nesta fase do meu percurso académico.

Aos meus amigos e colegas de trabalho por todas as palavras de ânimo, força e companheirismo que me transmitiram, não só durante este ano, mas ao longo de todo o meu percurso académico e, alguns, ao longo de toda a vida. Agradeço-lhes por toda a sua preocupação e por me terem obrigado a distrair quando teimava em ficar em casa.

Por fim, um agradecimento muito especial aos meus pais por me terem dado a oportunidade de perseguir os meus sonhos e ao meu irmão por ser o melhor parceiro de vida que me podiam ter dado. Agradeço-lhes a sua presença ao longo de todo o meu percurso, o apoio constante nos momentos mais difíceis, a alegria nas minhas vitórias e por acreditarem em mim mais do que eu própria. Nunca será suficiente, mas deixo-lhes aqui o meu mais sincero e carinhoso “Obrigada”.

Resumo

A Segurança Social foi criada com o intuito de proteger as pessoas em situações de carência e de cobertura de eventualidades. Atendendo às tendências demográficas e macroeconómicas, o seu sistema está constantemente a ser desafiado. Estes desafios poderão ser demográficos, como é o caso do envelhecimento da população, ou macroeconómicos, como a diminuição da taxa de emprego. Dada a constante evolução destes cenários, têm sido apresentados diversos estudos sobre esta temática, ao longo dos anos. Um dos primeiros estudos feitos a nível nacional foi o Livro Branco da Segurança Social que foi publicado em Janeiro de 1998. Dada a importância deste documento, um dos objetivos deste trabalho será analisar as suas previsões, constatando se estas se verificaram ou falharam. Este estudo deverá incidir sobre o saldo do Sistema Previdencial e o montante do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. As projeções serão um instrumento útil de tomada de decisões se estiverem atualizadas. O Livro Branco da Segurança Social já tem 20 anos, por isso outra contribuição importante será a apresentação de novas projeções. Para isso, primeiramente, será considerada a evolução do contexto demográfico e do contexto macroeconómico e, posteriormente será projetada a despesa pública com pensões. Desta forma, este trabalho apresentará uma análise da sustentabilidade do sistema de Segurança Social a curto, médio e longo prazo.

Abstract

Social Security was created with the purpose of protecting people in situations of need and coverage of eventualities. Given demographic and macroeconomic trends, the system is constantly being challenged. These challenges may be demographic, as is the case of an ageing population, or macroeconomic, such as the decline in the employment rate. Given the constant evolution of these scenarios, several studies on this theme have been presented, over the years. One of the first studies carried out at the national level was the Livro Branco da Segurança Social that was published in January 1998. Given the importance of this document, one of the purposes of this paper will be to analyze its forecasts, verifying if they have been or have failed. This study should focus on the balance of the Social Security System and the amount of the Social Security Financial Stabilization Fund. Projections will be a useful decision-making tool if they are up to date. The Livro Branco da Segurança Social is already 20 years old, so another important contribution will be the presentation of new projections. To do this, firstly, the evolution of the demographic context and the macroeconomic context will be considered, and later, public pension expenditure will be projected. In this way, this paper will present an analysis of the sustainability of the Social Security system in the short, medium and long term.

Índice

Introdução.....	1
1. Evolução histórica do sistema de Segurança Social.....	3
1.1. Os Primeiros Esboços.....	3
1.2. A 1.ª Lei de Bases.....	5
1.3. A Reforma de 1993.....	8
1.4. A 2.ª Lei de Bases.....	10
1.5. O Sistema Atual	12
2. Principais desafios à sustentabilidade do sistema	15
3. Evolução das projeções ao longo do tempo	20
3.1. Livro Branco da Segurança Social	21
3.2. Regimes de pensões e projeção nos Estados-Membros da UE-25 (2007)	25
3.3. The Ageing Report 2018.....	27
3.4. Relatório do Orçamento do Estado 2018	29
4. Metodologia	32
4.1. Modelos	33
4.1.1. Modelo ModPensPor	33
4.1.2. Modelo a 4 Fatores.....	33
5. Análise das projeções apresentadas no LBSS	36
5.1. Resultados relativos à Hipótese 1	36
5.2. Resultados relativos à Hipótese 2	39
5.3. Resultados relativos à Hipótese 3	40
5.4. Conclusões	41
6. Cenário demográfico e macroeconómico dos próximos 50 anos.....	42
6.1. Projeções Demográficas	42
6.1.1. Fertilidade	42
6.1.2. Esperança Média de Vida	43
6.1.3. Fluxos Migratórios.....	44
6.1.4. Estrutura Etária da População.....	44
6.1.5. Rácio de Dependência	46
6.1.6. Rácio de Cobertura.....	46
6.2. Projeções Macroeconómicas	47

6.2.1.	Taxa de Participação	47
6.2.2.	Força de Trabalho	48
6.2.3.	Horas Trabalhadas.....	48
6.2.4.	Produtividade do Trabalho por Hora.....	49
6.2.5.	Taxa de Emprego e Taxa de Desemprego.....	49
6.2.6.	Número de Trabalhadores	50
6.2.7.	Rácio de Benefício.....	50
6.2.8.	Efeito do Mercado de Trabalho	50
7.	As projeções dos próximos 50 anos.....	51
7.1.	Despesa com Pensões	51
7.2.	Testes de Sensibilidade.....	53
7.2.1.	Menor Fertilidade	53
7.2.2.	Maior Esperança Média de Vida	53
7.2.3.	Impacto dos Fluxos Migratórios	54
7.2.4.	Impacto da Taxa de Emprego	55
	Conclusão.....	56
	Bibliografia.....	58
	Webgrafia	60
	Anexo A Quadro Sinóptico de Previsões elaboradas ao longo do tempo	61
	Anexo B Conta da Segurança Social – Sistema Previdencial – 2010 a 2016.....	63
	Anexo C Projeções do Contexto Demográfico - Portugal.....	64
	Anexo D Projeções do Contexto Demográfico – União Europeia	65
	Anexo E Projeções do Contexto Macroeconómico – Portugal	66
	Anexo F Projeções do Contexto Macroeconómico – União Europeia.....	67

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Dados Financeiros do sistema de Segurança Social previstos no LBSS	36
Tabela 2 – Conta da Segurança Social – Sistema Previdencial	36
Tabela 3 – Estrutura Etária da População (Previsões do LBSS)	39
Tabela 4 – Estrutura Etária da População (valores registados)	39
Tabela 5 – Emprego e Produtividade (Previsões do LBSS)	40
Tabela 6 – Taxas de Emprego e Produtividade do Trabalho/hora (valores registados)	40
Tabela 7 – Evolução da Fertilidade.....	42
Tabela 8 - Migração Líquida (em milhares de pessoas).....	44
Tabela 9 – População (em milhões de pessoas)	45
Tabela 10 – Rácio de Cobertura	47
Tabela 11 - Taxa de Participação Total (15-64)	47
Tabela 12 – Despesa Pública com Pensões em % do PIB	51
Tabela 13 – Decomposição da Despesa Pública com Pensões em % do PIB	52
Tabela 14 – PIB Potencial Real (taxa de crescimento).....	52

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da Produtividade.....	41
Gráfico 2 – Esperança Média de Vida à Nascença (Portugal)	43
Gráfico 3 – Esperança Média de Vida aos 65 Anos (Portugal)	43
Gráfico 4 - Estrutura Etária da População	45
Gráfico 5 - Rácio de Dependência.....	46
Gráfico 6 - Taxa de Participação por Grupo Etário	48
Gráfico 7 – Evolução da Taxa de Emprego e da Taxa de Desemprego.....	49
Gráfico 8 - Despesa Pública com Pensões em % do PIB (Fertilidade).....	53
Gráfico 9 – Despesa Pública com Pensões em % do PIB (Esperança Média de Vida)	54
Gráfico 10 - Despesa Pública com Pensões em % do PIB (Fluxos Migratórios).....	54
Gráfico 11 - Despesa Pública com Pensões em % do PIB (Taxa de Emprego).....	55

Siglas

AWG – Ageing Working Group

CGA – Caixa Geral de Aposentações

CISEP - Centro de Estudos sobre Economia Portuguesa

CIEF - Centro de Investigação de Economia Financeira

CLBSS – Comissão do Livro Branco da Segurança Social

FEDEA - Fundación de Estudios de Economía Aplicada

FEFSS - Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

IDI – Índice de Dependência de Idosos

LBSS – Livro Branco da Segurança Social

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB - Produto Interno Bruto

PTF – Produtividade Total dos Fatores

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

TSU – Taxa Social Única

UE – União Europeia

Introdução

A Segurança Social sempre foi considerada como um “valor básico a preservar” uma vez que foi criada com o intuito de proteger as pessoas em situações de carência e cobertura de eventualidades. Para dar resposta às diversas eventualidades, o seu sistema está, atualmente, dividido em três: o sistema de proteção social de cidadania, que abrange as situações de pobreza e de exclusão social; o sistema previdencial, responsável pela atribuição das prestações pecuniárias; e o sistema complementar, que contempla o regime público de capitalização e outros regimes complementares.

Dada a sua importância, o sistema previdencial tem sido, constantemente, alvo de diversos estudos que apresentam possíveis soluções para garantir a viabilidade e sustentabilidade deste sistema que está constantemente a ser desafiado. De facto, têm surgido diversos trabalhos que abordam a possível insustentabilidade do sistema previdencial no longo prazo, conseqüente das tendências demográficas e macroeconómicas que se têm verificado.

Um dos primeiros estudos oficiais que surgiu foi o Livro Branco da Segurança Social (LBSS), publicado em Janeiro de 1998. Este encontra-se dividido em duas partes. A Parte I corresponde ao relatório elaborado pela Comissão do Livro Branco da Segurança Social (CLBSS) onde se encontra descrita a história da Segurança Social bem como a situação vivida na altura; uma avaliação e previsão da sustentabilidade financeira; um retrato das reformas noutros países da União Europeia (UE); e algumas propostas de reformas. Como nem todas as temáticas abordadas obtiveram o consenso de todos os Membros da Comissão, é apresentada uma Parte II onde são exibidas as Declarações Finais. Este é um espaço em que os Membros, de forma individual ou coletiva, apresentam as suas ideias sobre o tema. Todo o trabalho da CLBSS foi elaborado assente em princípios como a eficiência, a equidade e a solidariedade, bem como na importância de obter um sistema sustentável, sendo apresentadas algumas propostas de medidas para garantir estes conceitos.

Uma das projeções mais importantes apresentadas neste Livro previa a rutura do sistema de Segurança Social entre 2010 e 2015, o que acabou por não se verificar. É aqui que surge o interesse de analisar as projeções apresentadas pela CLBSS, visto que seria interessante perceber se as variáveis consideradas evoluíram como o previsto ou se as suas projeções também falharam. Um dos objetivos primordiais deste trabalho é, então, analisar as projeções apresentadas no LBSS, averiguando a razoabilidade das suas conclusões.

Ao longo dos anos têm sido publicados novos estudos com projeções mais atualizadas, uma vez que houve alterações na legislação e na quantidade e qualidade de informação disponibilizada. Alguns destes estudos serão apresentados neste trabalho, permitindo perceber a evolução das projeções, à medida que vão sendo utilizados dados demográficos e dados macroeconómicos mais atualizados e um ano base mais recente. Atendendo a que o LBSS foi publicado há 20 anos atrás, e considerava 1995 como ano base para a realização das previsões, este trabalho pretende contribuir com projeções mais atualizadas, tendo por ano base o ano 2016.

No primeiro capítulo é apresentada a história da Segurança Social, desde as Santas Casas da Misericórdia até ao sistema atualmente em vigor. De seguida, serão analisados alguns dos principais problemas que afetam a sustentabilidade do sistema de Segurança Social, permitindo perceber que o comportamento de alguns fatores é determinante na evolução do sistema. O terceiro capítulo reúne alguns dos estudos mais importantes que abordam esta temática, tanto a nível nacional como internacional. No quarto capítulo é apresentada a metodologia que será utilizada nos capítulos seguintes, incluindo uma descrição pormenorizada do Modelo dos 4 Fatores, que inclui indicadores demográficos e macroeconómicos. O capítulo seguinte debruçar-se-á sobre as previsões feitas no Livro Branco, de forma a averiguar que previsões é que falharam e analisar os comportamentos dos diversos fatores para perceber o motivo das diferenças. Subsequentemente, e tendo em consideração a análise do capítulo anterior, serão realizadas as previsões para o futuro. Estas previsões têm o intuito de estudar a sustentabilidade, a longo prazo, do sistema de Segurança Social, porém, neste trabalho, o estudo incide sobre o sistema previdencial. Assim, o sexto capítulo consistirá numa contextualização demográfica e macroeconómica, em que serão apresentadas projeções para diversas variáveis destes dois cenários, e o sétimo e último capítulo é dedicado às projeções da despesa com pensões e aos seus testes de sensibilidade.

1. Evolução histórica do sistema de Segurança Social em Portugal

“100 anos depois poucas coisas são iguais ao que eram nesse Portugal. Da assistência prestada pelas instituições sociais (no caso das Santas Casas da Misericórdia com uma existência penta-seculares) à criação das primeiras caixas de aposentações ainda no século XIX ou aos primeiros sistemas de seguros obrigatórios, passámos para um sistema previdencial e de ação social muito mais amplo e complexo”.

Luís Pedro da Mota Soares, Fevereiro de 2016¹

1.1. Os Primeiros Esboços

A primeira iniciativa de proteção social em Portugal foi motivada pelo dever moral, associado aos monarcas e às ordens religiosas no sentido de ajudar os mais desfavorecidos da sociedade. Em 1498, é fundada, pela Rainha D. Leonor, a primeira Irmandade da Misericórdia, que impulsionou a criação das Santas Casas da Misericórdia por todo o país, correspondendo à primeira grande demonstração de assistência de saúde e de ação social no nosso país. Relativamente à assistência pública, o primeiro movimento surge com a criação, no final do século XVIII, da Casa Pia de Lisboa.

Durante o século XIX, começaram a surgir vários movimentos mutualistas, consequência do intenso associativismo operário, contudo, continuavam a existir imensas lacunas na assistência assegurada, nomeadamente a proteção na velhice, o que levou ao surgimento das primeiras Caixas de Aposentações.

Em 1935, com a Lei nº 1884, de 16 de Março², foi apresentada a estrutura para a constituição de um Sistema de Seguros Sociais Obrigatórios, que já tinha sofrido uma primeira tentativa de implementação em 1919, mas que não fora bem-sucedida por ausência de condições políticas. Sem impugnação da constituição política de 1933, essa mesma lei estabelecia as bases da previdência social, abrangendo os trabalhadores por conta de outrem nas áreas do comércio, indústria e serviços. Os trabalhadores agrícolas e do setor da pesca viriam a ser incluídos, posteriormente, em sistemas específicos.

Como é comum acontecer com os projetos iniciais, este sistema, apesar de

¹ Luís Pedro da Mota Soares foi Ministro da Solidariedade e Segurança Social, entre 21 de Junho de 2011 e 24 de Julho de 2013. Entre esta última data e 26 de Novembro de 2015, devido à alteração do nome do Ministério, passou a denominar-se Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. A citação é um excerto do seu texto publicado no livro *“100 anos de Ministério Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 1916-2016”*.

² Constitui a Lei de Bases de Organização da Previdência.

minimamente estruturado, também se apresentava bastante limitado. Ainda assim, a primeira grande reforma surgiu, em 1962, através da Lei nº 2115, de 18 de Junho³. Esta lei veio introduzir a proteção na maternidade e a compensação dos encargos familiares, bem como melhorar as prestações já existentes através da alteração do método de equilíbrio financeiro, que passou de um regime de capitalização estrita para um de capitalização mitigada. Foram ainda criadas algumas instituições de contexto nacional, nomeadamente a Caixa Nacional de Pensões para situações de invalidez, velhice e reforma, e a Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais, como consequência da contínua integração do risco de doenças profissionais no sistema de previdência social.

Em 1965, em virtude da universalização da segurança social, foi concebida a Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, responsável por estreitar os laços entre as instituições portuguesas de previdência e as suas semelhantes noutros países com os quais Portugal estabelece algum tipo relação no âmbito da Segurança Social. Neste mesmo ano, foi publicada a Lei nº 2127, de 3 de Agosto, que apresentava uma reformulação do regime de proteção contra os acidentes de trabalho, obrigando a que a responsabilização fosse transferida da entidade patronal para a respetiva companhia seguradora.

Em 1970, o Decreto-Lei nº 445, de 23 de Setembro, fundou um regime transitório de pensões baseado na reestruturação das Casas do Povo e na criação de um regime de previdência dos trabalhadores rurais. A 13 de Outubro de 1972 é publicado o Decreto-Lei nº 391, concedendo proteção aos trabalhadores agrícolas, silvícolas e pecuários que se encontrassem numa situação de carência por invalidez ou velhice, abrangendo, de imediato, os trabalhadores inscritos nas Casas do Povo e, posteriormente, os trabalhadores não inscritos e os produtores.

Após o 25 de Abril de 1974, verificou-se um crescimento exponencial do sistema de Segurança Social. Até esta altura apenas existia um sistema de previdência social que fora reformulado, pela última vez, em 1962, e um sistema de proteção muito limitado, tanto em termos de número de pessoas que contemplava como de respostas que oferecia. É com a Revolução de Abril que os trabalhadores são convidados a intervir no Sistema Público de Segurança Social e são tomadas medidas em relação às pessoas abrangidas e às prestações asseguradas.

³ Lei de Bases do Sistema de Previdência Social, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 45266, de 23 de Setembro de 1963.

Logo em Maio de 1974, é criada a Pensão Social, (sendo três anos depois expandida) que passa a abranger todas as pessoas com mais de 65 anos que não estivessem a exercer uma atividade remunerada nem se encontrassem abrangidas pelo sistema de previdência e, as pessoas com algum tipo de invalidez que tivessem mais de 14 anos e não possuísem direito ao subsídio vitalício ou a qualquer outro subsídio. A criação da Pensão Social está na génese do esquema mínimo de proteção social que tem como objetivo assegurar, de forma universal, o direito a prestações na área da saúde e da Segurança Social, como, por exemplo, o subsídio mensal a menores deficientes e o abono de família.

Em 1980, o esquema mínimo de proteção social é sucedido pelo regime não contributivo de proteção social, cuja incidência estava nos cidadãos mais desfavorecidos e que é, até hoje, um alicerce da proteção social. Nos anos que precederam a implementação do regime não contributivo, entre outras deliberações, foi conferido aos desempregados o direito ao abono de família e à assistência médica (1974), foi criado o regime transitório para os trabalhadores independentes (1977), mais tarde reformulado para regime dos trabalhadores independentes (1982) e os trabalhadores do serviço doméstico foram integrados no regime geral de previdência (1978). Ainda no pós-25 de Abril, e sempre tendo em vista uma maior universalidade da segurança social, foram aplicadas outras medidas. Pode destacar-se a criação do subsídio de Natal para os pensionistas (1974), a implementação, ainda que de forma experimental, do subsídio de desemprego, abrangendo a maioria dos trabalhadores por contra de outrem (1975) e a constituição de um sistema de verificação de incapacidades permanentes (1982).

Torna-se, então, incontestável afirmar que o sistema de Segurança Social português evoluiu bastante no período após a revolução de 1974. Contudo, devido à forma frenética com que apareceram novas leis, acabaram por se verificar alguns alheamentos, quer em termos de omissões legislativas como de falta de orientação.

1.2. A 1.ª Lei de Bases

Em 1984 surge a 1ª Lei de Bases, regulamentada pela Lei nº 28/84, de 14 de Agosto com o intuito de garantir proteção aos trabalhadores e às suas famílias, em diversas situações de carência, como a total ou parcial incapacidade para trabalhar, o desemprego, a morte e a ausência, ou redução de meios de subsistência.

O sistema de Segurança Social procurava respeitar alguns princípios como a universalidade, permitindo o acesso de todos os cidadãos à proteção social oferecida pelo

sistema; a unidade, garantindo a coordenação entre os regimes constitutivos do sistema e o respetivo aparelho administrativo; a igualdade, eliminando qualquer tipo de discriminação; a participação, envolvendo os interessados na definição, projeto e gestão do sistema, bem como no seu funcionamento e avaliação. Esta lei dividia a Segurança Social em três simples subsistemas: o regime contributivo, o regime não contributivo e o sistema de ação social. As fontes de financiamento do sistema eram, essencialmente, as contribuições dos trabalhadores, as contribuições das entidades empregadoras e as transferências do Estado e de outras entidades públicas.

Posteriormente, e mantendo sempre a visão apresentada na 1.^a Lei de Bases, foram tomadas medidas em quatro grandes áreas: o desemprego; a doença; a maternidade, paternidade e adoção; e invalidez e velhice.

No que concerne ao desemprego, foram criadas medidas tendo em conta duas perspetivas: a proteção dos indivíduos que se encontram nesta situação e o combate da mesma. O Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de Janeiro, introduz o subsídio de desemprego que varia, quer em termos de período de acesso ao mesmo, quer em termos de valor, tendo em conta o número de anos de trabalho, o número de anos de contribuições e as remunerações de trabalho perdidas, do trabalhador em causa. Paralelamente, foi criado o subsídio social de desemprego, incorporado no regime não contributivo, que abrange os trabalhadores que não podem usufruir da prestação referida anteriormente. Estão englobados nesta esfera, os trabalhadores desempregados que já não se encontrem no período de acesso ao subsídio de desemprego ou, então, não reúnam condições para que lhes possa ser concedido o mesmo, ou seja, que tenham baixos rendimentos ou poucos anos de contribuições. Relativamente ao combate ao desemprego, é necessário realçar dois grandes grupos, que se verificam não só em Portugal, mas por toda a Europa, que são o desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração. Na tentativa de apoiar e proteger estes grupos, foram regulamentadas medidas como a absolvição do pagamento das contribuições à Segurança Social e ao fundo de desemprego, bem como a obtenção de apoios financeiros sem obrigatoriedade de reembolso, por parte das entidades patronais que contratassem trabalhadores inseridos num destes grupos⁴. Com o intuito de promover a empregabilidade de pessoas com deficiência foi, também, concedida a redução da taxa contributiva às entidades empregadoras que praticassem contratos de trabalho por tempo

⁴ Decreto-Lei n.º 257/86, de 27 de Agosto e Decreto-Lei n.º 64-C/89, de 27 de Fevereiro.

indeterminado com este grupo de trabalhadores⁵.

No que diz respeito à proteção em caso de doença, foi publicado o Decreto-Lei n.º 132/88, de 20 de Abril, clarificando os direitos a ser reconhecidos, os métodos e prazos para o pagamento das respetivas prestações.

O Decreto-Lei n.º 154/88, de 29 de Abril, veio reforçar a regulamentação da proteção dos trabalhadores, do regime geral, em caso de maternidade, paternidade, adoção e assistência de descendentes menores. Segundo este diploma, estas prestações dependem de um prazo de garantia de seis meses e os subsídios têm de respeitar um valor mínimo, de forma a proteger os trabalhadores que se encontrem numa situação de carência económica.

Relativamente ao tema da invalidez e velhice, uma das medidas mais importantes foi a criação da Taxa Social Única (TSU), em 1986. Esta assumiu o valor total de 35,5%, abrangendo as contribuições pagas pelos trabalhadores e pelas entidades patronais, bem como uma taxa para proteção em caso de doença profissional.⁶ Mais tarde, em 1988, é implementado o regime da pensão unificada que previa abranger os trabalhadores afetos ao sistema de Segurança Social e ao sistema de proteção social da função pública⁷.

Em 1989, para além da regulamentação dos regimes profissionais complementares, foram tomadas várias medidas na área da ação social. Neste âmbito, foram regularizadas atividades de apoio ocupacional aos deficientes graves, foi novamente, regulamentado o regime do licenciamento, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos com fins lucrativos e foram aprovadas as normas reguladoras dos centros de atividades de tempos livres e das creches.

A década de 90 começa com a instituição do 14.º mês de pensão, pago anualmente, no mês de Julho, aos pensionistas dos regimes de Segurança Social⁸. Em 1991 é implementado o regime jurídico da pré-reforma⁹ que consiste num acordo entre o trabalhador e a entidade patronal, em que o primeiro, tendo idade igual ou superior a 55 anos, aceita trabalhar menos horas ou mesmo deixar de trabalhar, ficando a receber um montante igual ou superior a 25% da última remuneração, sem nunca ultrapassar o valor da mesma. Ainda nesse ano, ocorreu a reformulação do regime jurídico da constituição dos fundos de pensões e, em 1992, é criado o sistema de verificação de incapacidades

⁵ Decreto-Lei n.º 299/86, de 11 de Setembro.

⁶ Decreto-Lei n.º 140-D, de 14 de Junho.

⁷ Decreto-Lei n.º 143/88, de 22 de Abril.

⁸ Portaria n.º 470/90, de 23 de Junho.

⁹ Decreto-Lei n.º 261/91, de 25 de Julho.

temporárias¹⁰.

1.3. A Reforma de 1993

O ano de 1993 ficou marcado por uma importante reforma na Segurança Social definida por quatro diplomas publicados todos no dia 25 de Setembro. O Decreto-Lei n.º 326/93 inseriu, novamente, o método da desagregação da taxa contributiva global, que descreve o tipo de eventualidade e o respetivo custo atuarial, deixando de existir a TSU. O segundo diploma (Decreto-Lei n.º 327/93) veio garantir a inclusão dos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas, e entidades equiparadas, no regime dos trabalhadores por conta de outrem, incluindo os que exercem funções de gerência ou de administração. Outro dos diplomas (Decreto-Lei n.º 328/93) refere-se ao regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes. Estes passam a poder usufruir da cobertura da Segurança Social da mesma forma que os trabalhadores por conta de outrem, tendo sido instituídos dois esquemas de prestações, um mais restrito e outro mais alargado. O primeiro protege obrigatoriamente as situações de maternidade, invalidez, velhice e morte, enquanto o esquema mais alargado abrange, facultativamente, as situações de doença, doença profissional e encargos familiares. O quarto e último, diploma, que marcou o ano de 1993, corresponde ao Decreto-Lei n.º 329/93 e apresenta uma reformulação no regime de pensões de invalidez e velhice. Duas alterações que importa referir são a uniformização da idade de acesso à pensão de velhice, que se fixou nos 65 anos, tanto para homens como para mulheres, e o alargamento do prazo de garantia para acesso às pensões, que aumentou 5 anos comparativamente aos 10 anteriormente regulamentados.

Ainda que a década de 90 tenha ficado marcada pela Reforma de 1993, os anos seguintes também trouxeram novas visões do sistema de Segurança Social.

Em 1996, é criado o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), com a finalidade de assegurar aos indivíduos e aos seus agregados familiares, a satisfação das suas necessidades básicas, bem como auxiliar na sua integração social e profissional¹¹.

No ano seguinte, é apresentada uma nova legislação relativamente ao licenciamento e

¹⁰ Decreto-Lei n.º 236/92, de 27 de Outubro.

¹¹ Lei n.º 19-A/96. Contudo, no dia 1 de Julho, foi publicada a Portaria n.º 237-A/96 decretando que, dada a complexidade e inovação desta medida, existiria um período de adaptação, começando com um projeto-piloto em algumas zonas do país.

à fiscalização dos vários estabelecimentos de apoio social¹² e é criado o subsídio familiar a crianças e jovens, substituindo as prestações de abono de família e os subsídios de aleitação e nascimento, medida que reflete a nova política de encargos familiares¹³. Esta reformulação do regime jurídico das prestações familiares levou, consequentemente, a alterações equivalentes no contexto do regime não contributivo¹⁴. Ainda neste ano foi criado o Sistema de Verificação de Incapacidades, que incluía não só as incapacidades temporárias, mas também as permanentes¹⁵.

Com a Lei n.º 71/98, de 3 de Novembro, é permitido o acesso à proteção social facultativa, como incentivo ao voluntariado, através da integração no seguro social voluntário. No ano de 1998 foi criado o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) que se apoia em medidas de financiamento da Segurança Social mais flexíveis e numa gestão do património em regime de capitalização¹⁶.

Em 1999, é prolongado o período de concessão das prestações de desemprego e é criado o subsídio de desemprego parcial, de forma a dar uma melhor proteção aos trabalhadores de grupos etários mais elevados¹⁷. São também estabelecidos os princípios gerais que regulam a fixação das taxas contributivas do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e, consequentemente é definida uma taxa contributiva global de 34,75%, obtida pela combinação de uma taxa de 23,75%, a cargo da entidade empregadora, e uma de 11%, associada ao trabalhador beneficiário¹⁸. Ainda em 1999, foi implementado o complemento por dependência que se destina aos pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do regime geral de Segurança Social, bem como aos do regime não contributivo e semelhantes que se apresentem num cenário de dependência¹⁹. No final do ano, foram publicados dois despachos, o Despacho Conjunto n.º 891/99, de 18 de Outubro que promovia a intervenção precoce através da aprovação de uma série de medidas reguladoras do apoio integrado a crianças com deficiência ou em risco de atraso grave de desenvolvimento, e o Despacho Normativo n.º 62/99, de 12 de Novembro, que

¹² Decreto-Lei n.º 133-A/97, de 30 de Maio, que estabelece o regime de licenciamento e fiscalização dos estabelecimentos e serviços de apoio social no âmbito da segurança social.

¹³ Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de Maio que altera o regime jurídico das prestações familiares constante dos Decretos-Leis n.º 197/77, de 17 de Maio, 170/80, de 29 de Maio, e 29/89, de 23 de Janeiro, e demais legislação complementar.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 133-C/97, de 30 de Maio.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de Setembro.

¹⁶ Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio.

¹⁷ Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril e Decreto-Lei n.º 186-B, de 30 de Maio.

¹⁸ Decreto-Lei n.º 199/99, de 8 de Junho.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 265/99, de 14 de Julho.

regulamentava o serviço de apoio domiciliário, definindo as condições da sua implantação, localização, instalação e funcionamento.

Do ano de 2000 em diante, o sistema evoluiu através de consecutivas alterações da Lei de Bases e das fórmulas de cálculo das pensões.

1.4. A 2.^a Lei de Bases

É precisamente no dia 8 de Agosto de 2000, que é publicada a Lei n.º 17/2000, que apresenta a segunda lei de bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social. Esta nova lei define como objetivos a melhoria das condições e dos níveis de proteção social, o reforço da respetiva equidade, a eficácia e sustentabilidade financeira do sistema e a eficiência da sua gestão.

À semelhança da anterior, esta lei assegura os princípios da universalidade, da unidade, da igualdade e da participação. Garante, também, o princípio da equidade social, assegurando o mesmo tratamento em situações iguais; o da diferenciação positiva, apresentando uma flexibilização das prestações em função do grupo de cidadãos e das suas necessidades e riscos a proteger; o da inserção social, tentando eliminar a marginalização e a exclusão social e promovendo a integração dos cidadãos na vida social. Ao invés da lei anterior, esta divide o sistema de Segurança Social em dois grandes subsistemas: o subsistema de proteção social de cidadania e o subsistema previdencial. As fontes de financiamento coincidem, praticamente, com as da lei anterior, acrescentando as receitas fiscais legalmente previstas e o produto de eventuais excedentes da execução anual do Orçamento do Estado.

Contudo, esta lei viria a ser revogada pouco tempo depois, uma vez que a 20 de Dezembro de 2002, é publicada a Lei n.º 32/2002. O sistema apresenta uma organização diferente, passando a ser constituído por três componentes: o sistema público de Segurança Social, o sistema de ação social e o sistema complementar. O primeiro divide-se ainda em três subsistemas: subsistema previdencial, subsistema de solidariedade e subsistema de proteção familiar. Apesar de a estrutura ter sofrido algumas mudanças, as alterações às fontes e formas de financiamento foram praticamente inexistentes, destacando-se apenas a atribuição do nome Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social que, na Lei de Bases de 2000, estava definido, simplesmente, como “fundo de reserva”.

Em 2007, é aprovada uma nova Lei de Bases, definida pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que será aprofundada mais adiante. O sistema de Segurança Social volta a ser

constituído por três sistemas: o sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar.

Em apenas sete anos, ocorreram três alterações à Lei de Bases. Como consequência destas sucessivas mudanças, desde o ano 2000, muitas medidas foram revogadas para outras serem aprovadas.

No que respeita à proteção em caso de desemprego, foram alteradas as regras de acesso à pensão antecipada. Estas alterações surgem com o intuito de promover a continuação dos trabalhadores na vida ativa, numa altura em que se começa a verificar o aumento da esperança média de vida²⁰.

O regime jurídico de proteção social em caso de doença foi também alvo de uma revisão. As normas de proteção social passaram a abranger os beneficiários do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, do regime geral dos trabalhadores independentes e do regime de inscrição facultativa. Foram, ainda, instituídos procedimentos com o intuito de combater a fraude no acesso ao subsídio de doença e uma maior flexibilização de prazos de garantia e de percentagens de cálculo, levando à melhoria da proteção em caso de doenças de longa duração²¹.

Na componente das prestações familiares, uma das principais medidas foi a criação do Rendimento Social de Inserção, como substituto do RMG²². Este rendimento visa apoiar os cidadãos, e as suas famílias, que se encontrem numa situação de grave carência económica e/ou em risco de exclusão social. Como reflexo das propensões demográficas, são definidas algumas medidas de incentivo à natalidade e de apoio às famílias mais numerosas. A mulher grávida passa a ter direito ao abono de família pré-natal, assim que atingir a 13.^a semana de gestação; o abono de família para crianças e jovens é alvo de um aumento, garantindo proteção a todas as crianças até ao terceiro ano de vida, ao invés de ser só no primeiro; e o valor do abono de família é duplicado, caso ocorra o nascimento de um segundo filho, e triplicado, para o nascimento do terceiro e seguintes²³.

No caso da proteção na eventualidade de maternidade, paternidade e adoção, a maioria das medidas têm sido direcionadas para a população trabalhadora. No seguimento desta constatação, foram criados os subsídios sociais na maternidade, paternidade e por adoção, cujo objetivo era garantir, também, este tipo de proteção à população que se

²⁰ Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro.

²¹ Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro, mais tarde reformulado pelo Decreto-Lei n.º 146/2005, de 26 de Agosto.

²² Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.

²³ Decreto-Lei n.º 308-A/2007, de 5 de Setembro.

encontrasse numa situação de carência económica²⁴.

Uma das consequências do aumento da esperança média de vida é a dependência, cada vez mais expressiva, que a sociedade tem, tanto dos serviços de saúde como do apoio social, tornando-se imprescindível que estas duas áreas trabalhem paralelamente. Com a finalidade de facilitar esta relação, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2002, de 22 de Março, concebe a Rede Mais, que consiste numa rede nacional de cuidados continuados integrados. Esta rede destina-se a pessoas em situação de dependência, procurando ajudá-las a recuperar a sua autonomia, através de cuidados de saúde e apoio social. Mais tarde, com o Decreto-Lei n.º 101/2006, de 6 de Junho, é criada a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, cujo funcionamento é baseado na Rede Mais.

1.5. O Sistema Atual

Ainda que tenham surgido novas legislações que alteram e acrescentam medidas ao funcionamento dos vários sistemas que constituem a Segurança Social, a Lei de Bases, em 2007, apresenta as bases gerais do sistema de Segurança Social atualmente em vigor.

Esta Lei assume que o sistema de Segurança Social se destina a todos e é suportado por princípios como o da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, entre outros. Neste sentido, os principais objetivos passam por garantir que o direito à segurança social é realmente concretizado, melhorar a estrutura e as condições da proteção social, garantindo o princípio da equidade, e assegurar a eficácia do sistema bem como da sua gestão.

As mudanças mais relevantes, inseridas pela nova Lei de Bases de 2007, foram trazidas pelo Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio. Numa tentativa de combater, a que parecia ser a maior causa da insustentabilidade do sistema, o envelhecimento demográfico da população portuguesa, foi introduzido um fator de sustentabilidade na determinação do valor das pensões. Estas também foram sujeitas a alterações nas suas regras de cálculo, passando a ser calculadas com base na média ponderada de toda a carreira contributiva.

Ainda na perspetiva anterior, o mesmo Decreto-Lei prevê, novamente, a flexibilização da idade de reforma, através das reformas antecipadas e das bonificações conseguidas na formação da pensão. Relativamente à antecipação da reforma, foi fixado um fator de redução atuarialmente neutro e justo, de 0,5% por cada mês de redução

²⁴ Decreto-Lei n.º 105/2008, de 25 de Junho.

relativamente à idade de 65 anos, uma vez que se concluiu que o fator de penalização de 4,5% por cada ano de antecipação, previsto no regime anterior, não garantia a neutralidade atuarial e financeira do regime e implicava custos elevados para o sistema. No entanto, este Decreto-Lei esclarece que, a todos os beneficiários que tenham solicitado prestações de desemprego até à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 125/2005, de 3 de Agosto²⁵, deve ser aplicado o fator de penalização de 4,5% ao ano, mantendo os seus direitos independentemente do momento em que a sua reforma vier a ocorrer. A outra forma de flexibilização da idade legal de reforma é o reforço dos incentivos ao envelhecimento ativo. Neste sentido, é apresentada uma nova forma de concessão de bonificação, passando esta a ser atribuída por cada mês efetivo de trabalho adicional e diferenciada em função da carreira contributiva. Aliado a isto, são adotados mecanismos de bonificação de permanência no mercado de trabalho que visam premiar os pensionistas que, podendo antecipar a idade de reforma sem qualquer penalização, optem por continuar a trabalhar.

Tal como foi referido anteriormente, o sistema de Segurança Social está dividido em três sistemas: o sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar.

O sistema de proteção social de cidadania visa garantir direitos básicos e igualdade de oportunidades aos cidadãos. Este sistema torna-se, então, responsável por assegurar que os cidadãos que se encontram numa situação de carência têm acesso às condições mínimas, por tentar eliminar ou diminuir as situações de pobreza e de exclusão e por garantir uma compensação por encargos familiares e por encargos no âmbito da deficiência e da dependência. Este sistema subdivide-se em três subsistemas: o subsistema de ação social, o subsistema de solidariedade e o subsistema de proteção familiar.

O sistema previdencial procura substituir os rendimentos de trabalho perdido por prestações pecuniárias, caso se verifique alguma eventualidade legalmente prevista. A lei prevê eventualidade por doença, maternidade, paternidade, adoção, desemprego, acidentes de trabalho, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte.

O sistema complementar integra um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual. O regime público de capitalização é um regime de adesão voluntária individual cuja finalidade é reforçar a

²⁵ Este Decreto-Lei suspende o regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação, previsto no Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, e revoga o regime de antecipação da idade da reforma para os trabalhadores desempregados, mencionado no Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de Abril.

proteção social dos beneficiários, através da concessão de prestações complementares às concedidas pelo regime previdencial. Os regimes complementares constituem meios de proteção e de solidariedade social estimulados por incentivos do Estado.

Relativamente ao financiamento, este também obedece a dois princípios: o da diversificação das fontes de financiamento e o da adequação seletiva. A proteção social de cidadania é financiada pelo Orçamento do Estado e, por conseguinte, pelas receitas fiscais. As prestações do sistema previdencial que substituem os rendimentos de trabalho perdido são financiadas pelas quotizações dos trabalhadores e pelas contribuições das entidades empregadoras. No âmbito do Fundo Social Europeu, a contrapartida nacional das despesas financiadas é assegurada pelo Orçamento de Estado. As fontes que financiam o sistema de proteção social de cidadania e o sistema previdencial também financiam as despesas de administração e outras despesas comuns do sistema, na proporção dos respetivos encargos. Outra forma de financiamento são as receitas de jogos sociais que, entre outras verbas definidas por lei com a mesma finalidade, podem constituir receitas da ação social.

O FEFSS é um dos principais meios de estabilização financeira do sistema. Para este organismo reverte um valor que varia entre dois e quatro por cento do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que o fundo seja suficiente para cobrir as despesas previstas com pensões, por um período mínimo de dois anos. Contudo, isto não se verifica caso a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial não o permitirem.

Esta Lei sofreu a sua primeira alteração em 2013, com a Lei n.º 83-A/2013, de 30 de Dezembro, definindo que a idade de acesso à pensão de velhice deve ser ajustada à esperança média de vida e que o ano de referência desta pode ser alterado sempre que fatores demográficos e a sustentabilidade das pensões assim o exijam.

O atual sistema de Segurança Social está assente no conceito de solidariedade interpessoal, uma vez que se verifica uma circulação de recursos entre os cidadãos, de modo a proporcionar rendimentos aos mais carenciados, e solidariedade intergeracional, não só porque os trabalhadores do presente esperam que, na altura da reforma, as suas pensões sejam financiadas pelas contribuições dos trabalhadores, então no ativo, mas também, devido aos métodos de capitalização que permitem o financiamento do sistema no futuro.

2. Principais desafios à sustentabilidade do sistema

O sistema de Segurança Social tem apresentado, desde o início da década de 90, um grave problema relativamente ao seu financiamento a longo prazo. Visto tratar-se de um sistema interpessoal e intergeracional, ele acaba por ser bastante influenciado pelos fatores demográficos e pela evolução económica. De facto, quando se discute o tema da futura insustentabilidade do sistema da Segurança Social, a principal causa apontada é a diminuição e o envelhecimento da população.

Segundo o relatório *The Ageing Report 2018*, realizado pela Comissão Europeia, ainda que se espere um aumento da população total na União Europeia, prevê-se que a população total portuguesa venha a diminuir de 10,3 milhões para 8 milhões, entre 2016 e 2070. A principal causa para esta diminuição é o facto de se terem vindo a registar mais óbitos do que nados-vivos. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística, em 2017, nasceram 86.154 crianças, o que corresponde a uma diminuição de 1,1% face ao ano de 2016. O número de óbitos também diminuiu, comparativamente ao número verificado em 2016, embora se tenha registado um valor superior ao de nados-vivos. Assim, o saldo natural de 2017, à semelhança do que tem acontecido nos últimos anos, apresentou um valor negativo de 23.432.

As taxas de fecundidade têm uma grande influência nos sistemas de pensões, dado que, juntamente com a esperança média de vida, são os motores do envelhecimento da população. Uma taxa de fecundidade total de 2,1 filhos por mulher garante a substituição dos progenitores, assegurando uma ampla estabilidade da população, desde que garantidos os pressupostos de ausência de fluxos migratórios e taxas de mortalidade inalteradas. Segundo os dados divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no relatório *Pensions at a Glance 2017*, a taxa de fecundidade em Portugal tem vindo a diminuir desde a década de 60, registando valores inferiores ao nível de substituição desde a década de 80 e o seu valor mínimo em 2015. Ainda que se espere um aumento da taxa para 1,64, perspetiva-se que, em 2060, Portugal seja o país da OCDE com o número mais baixo de filhos por mulher. Baixas taxas de fecundidade têm graves consequências sociais e económicas. Em primeiro lugar, a diminuição da população é agravada uma vez que, com taxas de fertilidade abaixo de 2,1, o número de mulheres em idade fértil vai diminuir. Em segundo lugar, o índice de dependência dos idosos aumentará consideravelmente, colocando encargos adicionais na população em idade ativa para financiar pensões e cuidados de saúde para as pessoas idosas. E, por último, a força de

trabalho também envelhecerá e, portanto, poderá ser menos adaptável à mudança tecnológica, reduzindo a produtividade e o crescimento económico.

O aumento da esperança média de vida é uma das maiores conquistas do último século e prevê-se que vá continuar. Em 2015-20, a esperança média de vida ao nascer era de 78,5 anos para homens e 85 anos para mulheres, aproximadamente. Em média, nos países da OCDE, a esperança de vida remanescente aos 65 anos deve aumentar em 4,2 anos nas mulheres e 4,6 anos nos homens nos próximos 45 anos. Dada esta tendência, muitos países aumentaram ou planeiam aumentar a sua idade da reforma. Em Portugal, prevê-se que os jovens com 20 anos, que começaram a trabalhar em 2016, terão de trabalhar até aos 68 anos, o que implica uma carreira contributiva de 48 anos. Isto coloca Portugal no quarto lugar dos países da OCDE com maior idade de acesso à reforma, estando no pódio a Dinamarca, a Itália e a Holanda.

Os expressivos aumentos da esperança média de vida, que se prevê que continuem, resultam num número cada vez maior de pessoas idosas e, muito provavelmente, de reformados também, e a grande queda na fertilidade acabará por diminuir o número de trabalhadores que entram no mercado de trabalho. Da conjugação destes dois indicadores, é possível antever um aumento do Índice de Dependência de Idosos (IDI), que se trata da relação entre o número de indivíduos com idade igual ou superior a 65 anos e o número de pessoas em idade ativa, ou seja, com idade entre os 20 e os 64 anos. Em 2075, prevê-se que Portugal seja o segundo país da OCDE com o maior IDI, uma vez que se projeta que o seu valor seja mais do dobro do valor de 2015, aumentando de 34,6% para 77,6%. O primeiro lugar pertencerá à Coreia com um IDI de 78,8%.

Outro indicador que influencia o tamanho e o perfil etário da população é a migração. A emigração é vista como uma forma de intensificar o processo de envelhecimento, uma vez que acaba por haver uma diminuição da população potencialmente ativa, aumentando o peso relativo da população com idade mais avançada. Em contrapartida, a imigração é uma forma de mitigar o processo de envelhecimento, já que a população potencialmente ativa aumenta, e o peso relativo das pessoas idosas diminui. Os dados do *The Ageing Report 2018* assinalam, em 2016, um saldo migratório negativo, ou seja, registaram-se mais emigrações do que imigrações. Contudo, em 2070, prevê-se que este cenário esteja invertido, passando o saldo migratório a assumir o valor positivo de 14.200.

Os indicadores demográficos, mencionados anteriormente, traduzem as principais

causas da insustentabilidade que o sistema de Segurança Social poderá vir a enfrentar no futuro. Contudo, existem outros fatores que poderão influenciar as receitas e despesas, nomeadamente fatores macroeconómicos.

Como reflexo do crescente apego das gerações mais jovens ao mercado de trabalho e do efeito das reformas de previdência social, as taxas de participação da força de trabalho deverão aumentar. Segundo as projeções da Comissão Europeia, entre 2016 e 2070, espera-se que a taxa de participação total²⁶ cresça 2,5 pontos percentuais, assumindo uma taxa de 82,1%, em 2070. No entanto, o maior aumento deverá ser nas taxas de participação para os trabalhadores mais velhos²⁷, que crescerá 11 pontos percentuais entre 2016 e 2070.

Ainda que se espere um aumento das taxas de participação, o mesmo não acontece com as projeções da oferta total de mão-de-obra, cuja diminuição resultará do presumível declínio da população em idade ativa. De acordo com as previsões da Comissão Europeia, a queda na oferta total de mão-de-obra, entre 2016 e 2070, será de 35%, o que equivale a cerca de 1,7 milhões de pessoas, e que corresponde a uma queda média de 0,8% ao ano.

Outro indicador muito importante e, talvez por isso, o mais reportado pelos órgãos de comunicação social é o desemprego. Este fator faz com que um contribuinte se transforme num beneficiário dependente do sistema de Segurança Social o que, consequentemente, origina uma diminuição nas receitas e um aumento nas despesas. Em 2016, registou-se uma taxa de desemprego de 11,5%, mas a Comissão Europeia prevê que esta venha a diminuir, alcançando, em 2070, a percentagem de 7,9%.

A participação, a oferta total de mão-de-obra e o desemprego remetem-nos para outro importante fator macroeconómico: o emprego. No *The Ageing Report 2018*, as projeções apontam para um aumento de 5,1% da taxa de emprego total²⁸, entre 2016 e 2070, atingindo uma percentagem de 75,8% no último ano do período de projeção. No entanto, a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos²⁹ deverá assinalar um aumento mais expressivo, prevendo-se uma subida de 12,3%, que reflete o efeito esperado das reformulações dos regimes de pensões, no sentido de aumentar a idade de reforma. Ainda assim, segundo as projeções da OCDE, as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos estarão abaixo da média da OCDE.

Quando se faz um estudo dos indicadores macroeconómicos, é impossível descurar

²⁶ Abrange a faixa etária dos 20 aos 64 anos.

²⁷ Abrange a faixa etária dos 55 aos 64 anos.

²⁸ Abrange a faixa etária dos 20 aos 64 anos.

²⁹ Abrange a faixa etária dos 55 aos 64 anos.

o Produto Interno Bruto (PIB). Este traduz a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços produzidos num determinado local, durante um certo período. De acordo com a Comissão Europeia, deverá ocorrer um crescimento do PIB a longo prazo, ainda que muito inferior ao das décadas anteriores. Estima-se que a taxa de crescimento média anual, para o período entre 2016 e 2070, seja de 0,9%.

Para estudar o crescimento do PIB é importante ter em conta os diversos fatores que o compõe. De acordo com as previsões da Comissão Europeia, para Portugal, antecipa-se que o total de horas trabalhadas se mantenha estável durante todo o período de projeção, e que o aumento das taxas de emprego contribua positivamente para o crescimento do PIB. No entanto, isto será mais do que compensado negativamente, por um declínio na população total e na participação da população em idade ativa. Dado que a mão-de-obra também contribui negativamente para o crescimento médio anual do PIB, ao longo do período de projeção, a produtividade do trabalho será a única fonte de crescimento do PIB. Segundo estas mesmas projeções, a taxa média anual de crescimento da produtividade, entre 2016 e 2070, deverá ser 1,5%.

As projeções deste indicador baseiam-se em pressupostos relativos aos desenvolvimentos de longo prazo dos seus determinantes subjacentes, nomeadamente a melhoria da Produtividade Total dos Fatores (PTF) e o capital por trabalhador. Para Portugal, a Comissão Europeia espera que o crescimento da PTF seja de 0,6% ao ano entre 2016 e 2020, atingindo um pico de 1,2% entre 2041 e 2050, seguido de uma diminuição até 2070. Assim, a taxa de crescimento média anual, entre 2016 e 2070, é de 1%, ou seja, o crescimento da PTF explica cerca de dois terços do crescimento da produtividade do trabalho durante o período de projeção. O contributo do aprofundamento do capital para a produtividade do trabalho é, em média, igual a 0,5%, considerando todo o período de projeção. Visto que Portugal apresentou um PIB *per capita* inferior ao da média da União Europeia, em 2016, o contributo para o aprofundamento do capital foi consideravelmente superior, refletindo o processo de convergência assumido pelas diversas economias. Esta evolução verifica-se logo na primeira década de projeção, visto que, entre 2016 e 2020, o contributo anual para o aprofundamento do capital assume uma percentagem de -0,1% e, entre 2021 e 2030, projeta-se que este seja de 0,4%.

No que concerne ao peso que a despesa pública com pensões tem no PIB, a OCDE prevê um contínuo aumento nos próximos anos, principalmente influenciado pelas mudanças demográficas. Entre 2013 e 2015, a despesa pública com pensões assumia 13,8%

do PIB e espera-se que, em 2020, esta atinja uma percentagem de 14,6%, colocando Portugal, em *ex aequo* com França, no terceiro lugar do ranking dos países da OCDE com o rácio mais elevado. Em 2030, atingirá o pico de 15% do PIB, passando para segundo lugar, estando a Finlândia no mesmo lugar do pódio e a Itália em primeiro. Esta percentagem deverá manter-se até 2035, ano a partir do qual a despesa pública com pensões deverá começar a diminuir.

3. Evolução das projeções ao longo do tempo

As projeções de longo prazo são muito importantes no planeamento da política de pensões, visto que muitas vezes há um longo intervalo de tempo entre a aplicação de uma reforma previdenciária e o momento em que ela começa a criar impacto.

Em Janeiro de 1998, foi publicado um dos estudos mais completos sobre a sustentabilidade do sistema de segurança social, denominado de Livro Branco, cuja elaboração ficou a cargo da CLBSS, criada para este efeito. Este Livro contém um capítulo de Previsões que permitiu chegar a algumas conclusões sobre o futuro do sistema da Segurança Social.

Outro estudo que é feito a nível nacional, anualmente, é o Relatório do Orçamento do Estado. Este analisa a evolução da economia portuguesa e a conta das Administrações Públicas e define estratégias e políticas a pôr em prática no ano seguinte, tendo em conta os riscos e a sustentabilidade. Desta forma, o Orçamento do Estado visa preservar as melhorias alcançadas e continuar a projetar um futuro otimista. Para além dos estudos referidos, este relatório inclui alguns anexos, entre os quais se apresenta o Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social. Neste capítulo será abordado o Relatório do Orçamento do Estado 2018, publicado em Outubro do ano passado, mais concretamente, o relatório anexo referido anteriormente.

A nível da União Europeia, o envelhecimento da população também é um sério fator de risco para a sustentabilidade das finanças públicas. Como tal, a Comissão Europeia exige que cada Estado-Membro inclua no seu Programa de Estabilidade uma atualização das projeções a longo prazo das rubricas orçamentais, tanto do lado da receita como do lado da despesa, sensíveis ao envelhecimento. Neste seguimento, o Comité de Política Económica e a Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros elaboraram, em 2007, um estudo sobre os Regimes de Pensões e Modelos de Projeção nos Estados-Membros da UE-25, que permite não só uma análise da União Europeia como um todo, mas também do caso português, em particular.

Outro estudo que permite uma análise semelhante à anterior, é o *The Ageing Report*, elaborado pela Comissão Europeia, que apresenta projeções das despesas relacionadas com a idade, com base numa projeção populacional feita pelo Eurostat. Aqui será apresentado o *The Ageing Report 2018*, o sexto relatório com projeções de longo prazo do impacto orçamental do envelhecimento da população, que abrange os 28 Estados-Membros da União Europeia e a Noruega no período entre 2017 e 2070.

Como é possível constatar, é tão importante a elaboração de previsões para estudar a sustentabilidade financeira da Segurança Social, como a atualização das mesmas, dado o comportamento dos diversos fatores estar em constantes alterações. Neste capítulo serão analisadas as previsões apresentadas nestes quatro documentos que, por serem realizados por diferentes instituições e em anos diferentes, possibilitam a análise dessas possíveis alterações ao longo do tempo. É possível consultar um Quadro Sinóptico no Anexo A.

3.1. Livro Branco da Segurança Social

O LBSS apresenta um capítulo dedicado às projeções da sustentabilidade financeira, onde estão incluídos vários estudos.

No primeiro estudo foi realizada uma projeção da evolução do sistema de Segurança Social, tal como este se encontrava organizado, através do modelo atuarial ModPensPor, que fora desenvolvido pela *Fundación de Estudios de Economía Aplicada* (FEDEA) e adaptado ao caso de Portugal. Este modelo assenta em três tipos de variáveis: variáveis demográficas, variáveis macroeconómicas e dados da Segurança Social. Foram criados dois cenários, um cenário demográfico e um cenário macroeconómico, para cada um dos tipos de variáveis, considerando um período entre 1995 e 2050. Relativamente aos dados da Segurança Social, é considerado apenas um ano, denominado de ano base, que, neste caso, foi o ano de 1994. Segundo este cenário de referência, a rutura do sistema de Segurança Social ocorreria entre 2010 e 2015.

Com o objetivo de encontrar forma de assegurar o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema de Segurança Social no longo prazo, foram criados cenários alternativos de modo a estabelecer uma comparação com o cenário de referência. Estes cenários alternativos foram criados utilizando quatro variantes principais: (i) indexação das pensões em mais um ponto percentual acima do Índice de Preços no Consumidor; (ii) diminuição progressiva da taxa máxima de substituição do rendimento de 80% para 70%; (iii) aumento do período de cálculo para formação de pensão de 15 anos para 25 anos; e (iv) aumento da idade de reforma de 65 anos para 68 anos.

Desta análise concluiu-se que todas as variantes, exceto a primeira, melhoraram os resultados sobre a sustentabilidade do sistema, adiando a rutura do mesmo por mais 5 anos, em comparação com o cenário de referência. Estas conclusões devem-se à progressiva inversão da pirâmide etária; à evolução positiva do emprego, mas insuficiente para garantir o financiamento do sistema pela via das receitas; e ao facto de o sistema de

Segurança Social não ter capacidade para potencializar os instrumentos que poderiam restabelecer e garantir o equilíbrio financeiro do sistema. Destaca-se, então, a importância de proceder a uma reestruturação do sistema de Segurança Social, de modo a garantir a sustentabilidade do sistema e o respeito pelos princípios a que este se propõe, nomeadamente, a universalidade, igualdade e eficácia.

O segundo estudo analisou os efeitos da implementação de um sistema de plafonamento, ou seja, na fixação de um limite máximo (*plafond*) ao salário para efeitos de incidência da taxa social. A partir deste valor, deixaria de ser obrigatório contribuir para a Segurança Social. Esta medida despertaria consequências tanto ao nível da reforma do sistema, como do equilíbrio financeiro do mesmo. Foram implementados esquemas complementares de poupança para a reforma, como os regimes de capitalização de natureza pública, mutualista ou privada, para onde foram orientados os recursos financeiros resultantes da redução dos encargos sociais das empresas e dos beneficiários. Relativamente ao equilíbrio financeiro do sistema, verificou-se uma diminuição das receitas da Segurança Social, maior ou menor em função do nível de *plafond* estabelecido, bem como uma diminuição das despesas, consequência da redução do valor médio das contribuições, dado que o plafonamento destas se reflete na determinação dos valores das respetivas prestações pecuniárias.

De forma a analisar o impacto do plafonamento na evolução de alguns dados físicos e financeiros da Segurança Social, foi considerado um horizonte temporal entre 1995 e 2050, dividido em quinquénios, e assumidos alguns pressupostos. Admitiu-se que o plafonamento dos salários começou em 1995, para beneficiários ativos com salários iguais ou superiores a 4 salários mínimos, sendo que o Salário Mínimo apresentava uma evolução à mesma taxa de crescimento que o Salário Médio para todo o horizonte temporal. Considerou-se, também, que o plafonamento compreendia apenas beneficiários ativos pertencentes ao Regime Geral de Trabalhadores por Conta de Outrem. Relativamente às idades, supôs-se que os indivíduos progressivamente abrangidos pelo plafonamento possuíam idade igual ou inferior a 50 anos, em 1995, sendo que esta idade aumentava 5 anos, a cada período, verificando-se que, em 2015, todos os beneficiários ativos seriam abrangidos pelo plafonamento, independentemente da idade, caso se confirmassem as hipóteses anteriormente apresentadas. Pressupôs-se, também, que a estrutura dos salários e dos beneficiários ativos por faixas etárias seria semelhante à estrutura de 1995 e se manteria constante ao longo de todo o período considerado. Por último, presumiu-se que as

contribuições plafonadas se referiam apenas à contingência de velhice e que eram determinadas com base na taxa única de 15%, considerada taxa efetiva, e que o pagamento das prestações plafonadas começaria em 2015, data em que os beneficiários ativos abrangidos pelo plafonamento desde 1995 já se encontrariam reformados.

Deste estudo, concluiu-se que o plafonamento das contribuições não permitiria o equilíbrio financeiro do sistema, no longo prazo, mantendo a ideia de uma possível rutura, acrescida de algumas dificuldades financeiras no médio prazo. No entanto, o sistema apresentou ganhos líquidos no longo prazo. Na realidade, nos primeiros três períodos, ou seja, entre 1995 e 2010, observou-se uma ausência de ganhos, o que levou a que a diferença entre ganhos e perdas fosse sempre negativa, e, em 2015, apesar de já existirem ganhos, estes foram sobrepostos pelas perdas. Um pouco antes de 2020, os ganhos e perdas igualaram-se e, a partir daí, o saldo entre ambos apresentou-se sempre positivo e crescente. Contudo, a metodologia utilizada neste estudo padece de algumas limitações que não permitiram uma interpretação totalmente correta dos resultados. Estas limitações foram, sobretudo, o facto de as hipóteses de base serem restritivas; de não se ter considerado a dinâmica que uma medida destas poderia ter no sistema e as suas consequentes alterações; de não ter sido considerada a solução para o problema de financiamento das perdas a partir dos ganhos futuros, originado pelo desfasamento entre os ganhos e as perdas geradas; e não ter sido feita uma análise a nível macroeconómico.

Os estudos anteriores avaliaram a eficácia da aplicação individual de várias medidas, e concluíram que nenhuma destas tinha capacidade para garantir a sustentabilidade financeira do sistema no longo prazo. Mesmo quando se verificaram condições macroeconómicas muito favoráveis, estas, de forma isolada, não foram suficientes para reequilibrar a conta da Segurança Social. De facto, estes estudos previram que o sistema deixaria de ser financeiramente sustentável entre 2010 e 2015, passando a acumular défices cada vez mais significativos e, por consequência, a aumentar a dívida.

Surge, por isso, um terceiro estudo em que se analisou o que acontece ao modelo utilizado, se este for sujeito a uma combinação de várias medidas. Para isso foram criados oito cenários compostos: (i) combinação do prolongamento do período de cálculo para formação da pensão para 25 anos com o prolongamento da idade da reforma para 68 anos; (ii) combinação do cenário anterior com a redução da taxa de substituição de 80% para 70%; (iii) combinação das medidas do cenário (i) com o plafonamento a quatro salários mínimos; (iv) combinação de todas as medidas anteriores. Os outros quatro cenários foram

constituídos por combinações idênticas, variando, apenas, o prolongamento do período de cálculo para formação da pensão que passa para 40 anos nos restantes cenários. Neste estudo foi estabelecida uma comparação entre estes cenários e cinco cenários singulares. Os cenários singulares considerados foram: (i) cenário de referência, (ii) cenário que considera um período de referência para contagem dos salários de 25 anos e (iii) outro em que se considera um período de 40 anos, (iv) cenário em que se aplica uma taxa máxima de substituição do rendimento de 70% e, por último, (v) um cenário em que se assume que a idade de reforma é 68 anos.

A principal conclusão que se retirou deste estudo é que a combinação de várias medidas também não seria suficiente para resolver o problema da sustentabilidade financeira do sistema, no longo prazo, mas, ainda assim, seria capaz de adiar esta rutura. A análise dos vários cenários permitiu concluir que os cenários singulares prolongavam a sobrevivência financeira do sistema em cerca de 5 anos, em comparação com o Cenário de Referência, e os cenários compostos prolongavam em 10 anos. Para além de adiarem a rutura, os cenários compostos também reduziam o peso da Dívida Acumulada, através da diminuição do número de reformados, do aumento do período de referência para a contagem dos salários e da introdução do plafonamento.

Este capítulo do Livro Branco apresentou, ainda, dois estudos, um de Henrique Medina Carreira, membro da Comissão do Livro Branco, e outro do economista Pedro Duarte Silva. O primeiro autor apresentou um estudo sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social, através da projeção, e consequente análise, das despesas do Setor Público Administrativo até 2010 e da determinação da correspondente evolução da fiscalidade compatível com a cobertura orçamental dessas mesmas despesas. O segundo debruçou-se sobre o impacto que a evolução da Segurança Social tem nas finanças públicas, nomeadamente no Orçamento do Estado, considerando as despesas com os regimes não contributivos e a ação social, a liquidação em dez anos do incumprimento passado da Lei de Bases de 1984 e os encargos com a Caixa Geral de Aposentações (CGA).

Estes dois últimos estudos corroboravam a teoria, apresentada pelos estudos anteriores, de que a insustentabilidade financeira da Segurança Social iria ocorrer, não só no longo, mas até mesmo no médio prazo. No seu trabalho, o economista Pedro Duarte Silva antecipou o início das dificuldades financeiras do sistema para 2005, uma vez que, dados os pressupostos considerados, se previa um número de pensionistas dependentes superior ao previsto nos três primeiros estudos.

3.2. Regimes de pensões e projeção nos Estados-Membros da UE-25 (2007)

Este documento analisa os regimes públicos de pensões e os modelos de pensões utilizados para as projeções efetuadas pelo Comité de Política Económica e pela Comissão Europeia sobre as despesas relacionadas com o envelhecimento em 2005. O estudo feito para o caso português ficou a cargo de Jorge Oliveira, então Ministro das Finanças. As projeções portuguesas foram desenvolvidas a partir de dois modelos: um modelo relativo aos funcionários do setor público e outro para os funcionários do setor privado e para os novos funcionários que integrarem o setor público a partir de 2006.

O primeiro modelo apoiou-se em dados administrativos da CGA e analisou, separadamente, dois grupos de trabalhadores do setor público. Um grupo é associado ao Estatuto de Aposentação, que abrange todos os contribuintes que começaram a trabalhar para o setor público antes de 1 de Setembro de 1993, e o outro grupo é para aqueles que começaram a trabalhar após essa data, para o qual se aplica o Decreto-Lei nº 286/93.³⁰

Para avaliar a sensibilidade dos resultados obtidos, foram considerados, para além do cenário de base, mais cinco cenários, que admitem os pressupostos do *Ageing Working Group* (AWG). No cenário (i) considerou-se uma maior expectativa de vida, supondo um aumento de 1 a 1,5 anos em 2050, e uma redução linear das taxas de mortalidade, de tal forma que até 2050 elas são 15% menores; no (ii) admitiu-se um aumento da taxa de emprego em 1 ponto percentual durante o período 2005-2015, permanecendo até 2050; no (iii) supôs-se que a taxa de crescimento da produtividade do trabalho diminuiria 0,25 pontos percentuais no período entre 2010 e 2015, permanecendo estável até 2050; o cenário (iv) pressupôs-se um aumento, em 5 pontos percentuais, da taxa de emprego dos trabalhadores entre os 55 e os 65 anos de idade, durante o período entre 2005 e 2025, permanecendo estável até 2050; e, por último, o cenário (v) assumia que a taxa de crescimento da produtividade do trabalho aumentaria 0,25 pontos percentuais no período entre 2010 e 2015, permanecendo estável até 2050. Para cada um destes seis cenários, foram considerados dois casos, o antes e o depois, que caracterizam a situação antes e depois da reforma do Estatuto de Aposentação apresentada pelo governo a 25 de Agosto de 2005.³¹

³⁰ O Decreto-Lei nº 286/93 estabelece que todos os contribuintes que começaram a trabalhar no setor público a partir de 1 de Setembro de 1993 recebem uma pensão estatutária que é determinada pelas regras que se aplicam aos trabalhadores do setor privado.

³¹ A revisão do Estatuto da Aposentação prevê o aumento progressivo da idade de reforma dos funcionários públicos dos 60 para os 65 anos, a partir de Janeiro de 2006.

Desta análise foi possível retirar várias conclusões, principalmente sobre o impacto que a reforma, anteriormente referida, poderá ter, a longo prazo, na conta da Caixa Geral de Aposentações. Antes da reforma do Estatuto de Aposentação, as despesas com pensões da CGA, por exemplo, deveriam atingir 4,5% do PIB até 2050, verificando-se um aumento de 0,6 pontos percentuais entre 2005 e 2025. No entanto, por volta de 2035, observou-se uma mudança de tendência, tanto no caso da pré como no da pós-reforma, provocada pela reforma de 1993, através do Decreto-Lei nº 286/93. Quanto ao número de aposentados e pensionistas, verificou-se que, com a reforma, este valor registaria um aumento de apenas 3%, entre 2005 e 2010. Comparativamente, sem a reforma, este aumento seria de 8%. Este efeito restritivo deverá ser temporário, já que se espera que, até 2025, este esteja dissolvido e se projete que, em 2050, a população de aposentados e pensionistas seja quase o dobro da registada em 2005.³² A projeção do número de contribuintes da CGA assenta no pressuposto de que, para cada dois novos aposentados, apenas um é substituído, até que os trabalhadores do setor público representem 12,2% da população ativa. Contudo, a partir de 2006, os novos funcionários do setor público começaram a fazer parte do sistema de segurança social, ou seja, o sistema CGA tornou-se um sistema fechado.

Concluiu-se, então, que o impacto da Reforma do Estatuto da Aposentação no regime de pensões, em termos de melhoria da sustentabilidade a longo prazo, será bastante significativo, uma vez que, sem esta reforma, o défice poderia mais do que triplicar, variando de 1,3% do PIB para 4,5%, em 2050, ao passo que, com a reforma, o desequilíbrio será um pouco menor.

A segunda parte deste trabalho destinou-se ao estudo do sistema de Segurança Social para funcionários do setor privado. Este sistema também abrange os novos funcionários do setor público, que fazem parte deste sistema desde 2006.

Para analisar o impacto que o envelhecimento, o crescimento económico e a formulação de políticas têm no balanço da Segurança Social, no longo prazo, foi utilizado o modelo ModPensPor. Trata-se de um modelo de equilíbrio parcial, executado na linguagem de Gauss, aplicado ao caso português. Ele permite elaborar projeções agregadas sobre variáveis como contribuições, benefícios de desemprego, benefícios por licença médica e benefícios de maternidade, bem como projeções com base em perfis individuais sobre pensões e benefícios familiares.

³² Apenas o cenário (i) difere em relação ao número de pensionistas, dado que apresenta um conjunto diferente de taxas de mortalidade.

A fim de analisar a sustentabilidade financeira do sistema de Segurança Social português, foi realizado um estudo semelhante ao do primeiro modelo, utilizando os mesmos cenários do AWG já apresentados na primeira parte, ou seja, um cenário de base e cinco cenários de sensibilidade em que se supôs um aumento da esperança média de vida, o aumento da taxa de emprego, o aumento da taxa de emprego nos idosos e a diminuição e aumento da produtividade.

O cenário de base mostra um aumento significativo nas despesas totais com pensões até 2050. Este aumento será essencialmente impulsionado pelas pensões contributivas por velhice. Ainda de acordo com este cenário, observa-se que o total das despesas com pensões na Segurança Social, que em 2005 representava 7,5%, em 2050, representará 16,6% do PIB. Este aumento dever-se-á, principalmente, ao envelhecimento da população, com o consequente aumento do número de idosos e pensionistas sobreviventes; ao amadurecimento do sistema, isto é, os novos pensionistas têm pensões mais elevadas por terem vidas laborais mais longas e salários declarados mais elevados; e às fórmulas de benefício de pensão, que concedem aos aposentados taxas de substituição relativamente altas em relação ao seu último salário. O subsistema previdencial começaria a gerar défices em 2009 e os ativos dos fundos de pensão garantiriam a sustentabilidade financeira até 2014. A partir de meados dos anos vinte, antevia-se uma enorme lacuna de financiamento, verificando-se um total de despesa com pensões muito superior ao total de contribuições.

Avaliando os resultados dos dois modelos de forma agregada, este estudo previu que as despesas com pensões em percentagem do PIB aumentariam 9,3 pontos percentuais em 45 anos, passando de 11,5% em 2005 para 20,8% em 2050. Estas projeções já apresentavam um PIB superior ao projetado em 2001, em 7 pontos percentuais.

3.3. The Ageing Report 2018

Ter informações fidedignas e comparáveis sobre os desafios das futuras mudanças demográficas na Europa implica considerar a estrutura etária da população hoje e perspetivar como ela se apresentará nas próximas décadas. Assim, é possível perceber alguns dos desafios económicos, orçamentais e sociais que se terão que enfrentar no futuro. Este documento apresenta projeções demográficas a nível da União Europeia, embora se vá realçar o caso português.

Devido à dinâmica da fertilidade, à esperança média de vida e à migração, a estrutura etária da população mudará fortemente nas próximas décadas. Enquanto a população da

União Europeia, como um todo, se projeta maior em 2070 em comparação com 2016, o mesmo não se verifica nas projeções da população total para cerca de metade dos Estados-Membros da União Europeia, entre os quais se encontra Portugal. Prevê-se que a população portuguesa diminua de 10,3 milhões, em 2016, para 8 milhões, em 2070.

Analisando os impulsionadores das mudanças populacionais, projeta-se que as taxas totais de fecundidade aumentem de 1,34% para 1,59%, entre 2016 e 2070. Ao mesmo tempo, as projeções mostram grandes e sustentados aumentos na esperança média de vida ao nascer. Em Portugal, espera-se que a esperança média de vida à nascença no sexo masculino aumente 7,7 anos ao longo do período de projeção, atingindo os 85,9 em 2070. Para as mulheres, prevê-se um aumento de 6,1 anos, atingindo os 90,4 em 2070. Relativamente à migração, prevê-se que esta deixe de apresentar um saldo negativo, como se verifica em 2016, projetando-se uma sobreposição das imigrações, relativamente às emigrações, que se traduz num saldo positivo de migração de 14200 pessoas.

Como consequência das tendências anteriormente apresentadas, prevê-se que o IDI (pessoas com 65 ou mais anos de idade relativamente aos que têm entre 15 e 64 anos) mais que duplique, no longo prazo, aumentando de 32,1% para 67,2%, ao longo do período de projeção. Isto significa que, em 2070, Portugal terá menos de duas pessoas em idade ativa, para cada uma com mais de 65 anos.

Para um estudo mais completo, deve-se, além de perspetivar a evolução dos fatores demográficos, proceder a uma análise semelhante dos fatores macroeconómicos. Neste sentido, foram realizadas projeções da força de trabalho, que mostraram um aumento nas taxas gerais de participação, refletindo o efeito do aumento da vinculação das gerações mais jovens ao mercado de trabalho, aliado ao impacto esperado das reformas previdenciárias. O aumento na taxa de participação foi mais expressivo no grupo etário entre os 55 e os 64 anos, verificando-se um aumento de 11 pontos percentuais, comparativamente com o aumento de apenas 2,5 pontos percentuais da taxa de participação total.

No entanto, devido às tendências populacionais projetadas, a oferta de mão-de-obra deverá diminuir. Em Portugal, prevê-se que a oferta total de mão-de-obra diminua 35% entre 2016 e 2070, o que corresponde a cerca de 1,7 milhões de pessoas e a uma queda média de 0,8% ao ano. Em relação à taxa de desemprego, o cenário é mais favorável, já que se antevê uma redução de 3,6 pontos percentuais, entre 2016 e 2070, passando de 11,5% para 7,9%, respetivamente.

Dadas as projeções da população, da mão-de-obra e da taxa de desemprego, as taxas

de emprego, em Portugal, deverão aumentar. A taxa de emprego total apresentará um aumento de 5,1%, embora o aumento mais expressivo se tenha verificado no grupo etário com idade entre os 55 e os 64 anos, registando uma variação de 12,3%.

Contudo, ainda que se projete um aumento nas taxas de emprego, o mesmo não se verifica em relação ao número de horas trabalhadas. As projeções mostram uma redução de apenas 0,4% entre 2016 e 2030, mas, depois deste período, o declínio será mais expressivo, registando-se uma diminuição de 27,5% entre 2030 e 2070.

A hipótese de convergência para uma taxa de crescimento da PTF de 1% implica que, nas próximas décadas, esta aumente, de forma a compensar os baixos valores que se têm registado. Nestas projeções, prevê-se uma taxa média anual de crescimento da produtividade de 1,5%. Este aumento mais do que compensará o declínio do crescimento da mão-de-obra. Como resultado, a taxa de crescimento anual do PIB deverá atingir os 0,8% em 2020, oscilando para valores, no máximo, de 1%, no restante período de projeção. Assim, prevê-se que a taxa de crescimento média anual do PIB, entre 2016 e 2070, assuma o valor de 0,9%.

As projeções orçamentais a longo prazo mostram que o envelhecimento da população representa um desafio para as finanças públicas na União Europeia. Prevê-se que o impacto orçamental do envelhecimento seja elevado na maioria dos Estados-Membros, com efeitos visíveis já na próxima década. As grandes diferenças entre os Estados-Membros refletem principalmente a diversidade dos regimes públicos de pensões, o seu grau de maturidade e os efeitos das reformas das pensões até então aprovadas. De facto, projeta-se na maioria dos Estados-Membros, incluindo Portugal, uma redução da despesa pública com pensões, como parcela do PIB, a longo prazo, principalmente resultantes das reformas de pensões implementadas. Essas medidas de reforma, incluindo mudanças na idade de aposentação e de acesso ao benefício da mesma, foram adotadas principalmente para tratar o problema da sustentabilidade fiscal dos sistemas previdenciários.

3.4. Relatório do Orçamento do Estado 2018

Nos Anexos do Relatório do Orçamento Do Estado, é possível encontrar um Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, em que, tal como no LBSS, é elaborado um estudo baseado num enquadramento demográfico, macroeconómico e em dados físicos e financeiros do Sistema Previdencial da Segurança

Social. Para tal, é utilizada informação relativa à execução orçamental de 2017, a previsão orçamental para o ano de 2018, assim como dados físicos e financeiros do sistema da Segurança Social referentes ao ano de 2016.

As projeções apresentadas neste relatório têm em consideração a atualização extraordinária de pensões, prevista na Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, e a atualização anual do Indexante dos Apoios Sociais, mencionada na Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, que fora corrigida para 2017 pela Portaria n.º 4/2017, de 3 de Janeiro. Para além da atualização anual do valor das pensões, na Lei n.º 53-B/2006, são também consideradas as alterações legislativas inseridas pelo Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de Outubro. Uma das principais alterações foi a flexibilização da idade da pensão de velhice para trabalhadores com carreiras contributivas muito longas, como é o caso dos trabalhadores que iniciaram a sua atividade profissional com 14 anos ou menos, e que tenham aos 60 ou mais anos, pelo menos 46 anos de carreira contributiva, de forma a proporcionar-lhes o acesso antecipado à pensão de velhice sem qualquer penalização no valor das suas pensões. Para além destas medidas, é também contemplada a eliminação do fator de sustentabilidade aplicado às pensões de invalidez, na altura em que estas transitam para pensões de velhice, e a atualização extraordinária de pensões que sucedeu em Agosto deste ano.

As projeções demográficas revelam que a população portuguesa continuará a diminuir, verificando-se uma diminuição de 10,3 milhões para 8,5 milhões de pessoas, entre 2015 e 2060. Quanto à inversão da pirâmide etária, outro problema muito discutido, é possível observar que os indivíduos com 65 anos ou mais representarão, em 2060, 34,9% da população, ou seja, 0,34 p.p. a mais face às projeções apresentadas anteriormente.

No que concerne aos fatores macroeconómicos, as previsões de médio e longo prazo, feitas anteriormente, também têm vindo a sofrer alterações. O PIB, por exemplo, apresenta um crescimento gradual, aproximando-se da taxa de crescimento, após a década de 2020, e ultrapassando-a, a partir da década de 2040. Quanto ao desemprego, a Comissão Europeia prevê uma diminuição da taxa de desemprego para valores inferiores a 8%, na década de 2050. No entanto, prevê-se um cenário mais otimista em relação ao emprego, relativamente às últimas projeções. O crescimento do emprego continuará a apresentar valores negativos a partir da década de 2020, ainda que os valores sejam ligeiramente mais favoráveis do que os obtidos nas projeções do ano anterior. Outro fator que, neste estudo, apresentou resultados mais favoráveis foi a produtividade, para a qual se prevê crescimentos superiores, a partir da segunda metade da década de 2040.

Relativamente ao Sistema Previdencial da Segurança Social, fez-se uma projeção das receitas e das despesas correntes, do saldo do sistema previdencial e do Fundo de Estabilidade Financeira da Segurança Social. Mais de 96% das receitas correntes corresponderão a contribuições e quotizações, que representarão 8,4% do PIB, no médio e longo prazo. A despesa total com pensões pagas pelo sistema, que ascendeu a cerca de 12.364 milhões de euros, em 2016, aumentará ao longo do horizonte temporal. Em relação às despesas correntes, representará um valor entre cerca de 80 e 85%, e em proporção do PIB, deverá aumentar de 6,8% do PIB até um valor máximo de 8,4%, atingido em 2040, e depois diminuirá, assumindo o valor 7,8% no último ano da projeção. Assim, prevê-se que, em 2030, o Sistema Previdencial comece a assumir défices, atingindo o valor mínimo na década de 2040, em que assume um saldo de 1,1% em proporção no PIB. Quanto ao Fundo de Estabilidade Financeira da Segurança Social (FEFSS), é assumida uma rentabilidade de 4,2%. Este será utilizado quando o sistema previdencial assumir saldos negativos, o que se perspetiva que ocorra a partir de meados da década de 2030, prevendo-se o seu esgotamento para a segunda metade da década de 2040. As projeções feitas, em percentagem do PIB e em percentagem da despesa com pensões, demonstram que o FEFSS atinge o seu pico em 2030, assumindo um valor de 9,1% do PIB e 136% da despesa com contribuições.

4. Metodologia

O objetivo principal deste estudo é analisar as projeções apresentadas pelo Livro Branco relativamente ao sistema de Segurança Social e elaborar uma análise que permita perspetivar o seu futuro. Deste modo este trabalho irá contemplar três capítulos dedicados ao estudo da sustentabilidade do sistema.

No primeiro consta uma análise das projeções das diversas variáveis demográficas, macroeconómicas e financeiras que haviam sido apresentadas no LBSS. Para simplificar o estudo, foram consideradas três hipóteses, definidas de acordo com as principais conclusões apresentadas no LBSS. Estas hipóteses são: (H1) A rutura do sistema de Segurança Social ocorreu entre 2010 e 2015; (H2) A rutura do sistema deve-se à evolução demográfica caracterizada pelo envelhecimento de base e de topo da pirâmide e à progressiva diminuição da faixa etária potencialmente ativa; (H3): O emprego e a produtividade têm apresentado uma evolução favorável que, todavia, não será suficiente para travar a degradação financeira do sistema. Na primeira hipótese será analisado o saldo do Sistema Previdencial bem como o montante do FEFSS. Para isso serão utilizados os dados que constam nos relatórios da Conta da Segurança Social, elaborados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, entre 2010 e 2016. A segunda e terceira hipóteses basear-se-ão nos dados fornecidos pelos relatórios *The Ageing Report* de 2012, 2015 e 2016, que permitirão analisar a evolução da estrutura etária da população, da taxa de emprego e da taxa de crescimento da produtividade.

Os dois capítulos seguintes são dedicados à apresentação de novas projeções da sustentabilidade financeira do sistema de Segurança Social. Primeiramente será feita uma contextualização demográfica e macroeconómica, a partir dos dados da Eurostat. Para isso serão apresentadas as projeções para as diversas variáveis que constituem cada um destes cenários. Em seguida, serão analisadas as projeções para a Despesa com Pensões em percentagem do PIB, que constam no relatório *The Ageing Report 2018*. Esta análise também inclui uma decomposição da despesa, que permite perceber de que forma os vários fatores do modelo contribuem para a sua evolução. Finalmente, para testar a robustez dos resultados, serão efetuados alguns testes de sensibilidade. Estes permitirão perceber qual o impacto que alterações na fertilidade, na esperança média de vida, nos fluxos migratórios e na taxa de emprego têm na evolução da despesa. Os resultados destes testes de sensibilidade também constam no relatório da OCDE anteriormente referido.

4.1. Modelos

4.1.1. Modelo ModPensPor

Em meados da década de 90, em Espanha, a FEDEA desenvolveu um modelo para estudar a reforma das pensões, em linguagem de Gauss, denominado ModPens. Trata-se de um modelo de equilíbrio parcial que considera a relação do sistema de Segurança Social com as diversas variáveis demográficas e macroeconómicas.

As previsões apresentadas no LBSS foram suportadas pelo modelo ModPensPor, que é uma adaptação, do modelo anterior, ao caso português. Este resultou de um estudo da autoria do Centro de Estudos sobre Economia Portuguesa (CISEP) e do Centro de Investigação de Economia Financeira (CIEF), em parceria com a FEDEA, intitulado de “Cenários Prospetivos de Estruturação e Financiamento, Lisboa, Outubro de 1997” e do trabalho “Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospetivos de Estruturação e Financiamento, 1997-2050”, também desenvolvido pelo CISEP e pelo CIEF, em parceria com o IGFSS.

Este modelo utiliza variáveis demográficas, variáveis macroeconómicas e ainda variáveis que expressam as características do sistema, para elaborar projeções da evolução financeira do sistema de Segurança Social. Para além disto, permite a simulação de diversas evoluções financeiras alternativas, consequentes da aplicação de diferentes medidas de reforma do sistema. O ModPensPor é utilizado, principalmente, para identificar tendências, não sendo possível prever alterações conjunturais. O facto de se basear num algoritmo, facilita bastante o seu funcionamento, tornando-o mais simples e intuitivo.

4.1.2. Modelo a 4 Fatores

Um dos estudos mais importantes a ter em conta, quando se pretende fazer uma análise da sustentabilidade do Sistema Público de Pensões, é a evolução da despesa com pensões, considerando, principalmente, o peso que esta tem no total do PIB.

Com o objetivo de observar quais os fatores que influenciam esta evolução, o AWG desenvolveu um modelo que relaciona o rácio “Despesa com Pensões em percentagem do PIB” com quatro fatores distintos, algebricamente representado por:

$$\frac{\text{Despesa com Pensões}}{\text{PIB}} = \text{RD} \times \text{RC} \times \text{RB} \times \text{EMT} \quad (\text{a})$$

onde,

$$(RD) \text{Rácio de Dependência} = \frac{\text{População 65 +}}{\text{População 20 – 64}} \quad (b)$$

$$(RC) \text{Rácio de Cobertura} = \frac{\text{Número de Pensionistas}}{\text{População 65 +}} \quad (c)$$

$$(RB) \text{Rácio de Benefício} = \frac{\frac{\text{Pensão Média}}{\text{PIB}}}{\text{Horas Trabalhadas 20 – 74}} \quad (d)$$

$$(EMT) \text{Efeito Mercado de Trabalho} = \frac{\text{População 20 – 64}}{\text{Horas Trabalhadas 20 – 74}} \quad (e)$$

O rácio de dependência permite perceber a proporção de indivíduos idosos em relação à população com idade de trabalhar. As diversas previsões apresentadas no capítulo anterior defendem que a estrutura etária da população deverá continuar a inverter-se de forma dramática nas próximas décadas, verificando-se um envelhecimento da população que, consequentemente, deverá originar um aumento do rácio de dependência. Este aumento implicará um aumento do rácio da despesa com pensões em percentagem do PIB, uma vez que medidas como a aumento da idade da reforma, o aumento da taxa de emprego na faixa etária mais avançada e a diminuição do valor das pensões, não são suficientes para anular o efeito do rácio de dependência.

O rácio de cobertura é definido como proporção entre o número de pensionistas de todas as idades e a população com mais de 65 anos. A análise do rácio de cobertura proporciona informação sobre a evolução da idade efetiva de saída do mercado de trabalho, para efeitos de aposentação, e a percentagem de beneficiários de pensões em relação à população idosa. O aumento da permanência no mercado de trabalho traduz-se num aumento do período médio de contribuição que acaba por ter um impacto duplo na despesa com pensões. Por um lado, o aumento do período de contribuição representa um período de benefício mais curto, que terá um efeito decrescente na despesa com pensões. Contudo, como a carreira contributiva se torna mais longa, os beneficiários acumulam direitos a pensões mais elevadas, que se refletem num aumento da despesa com pensões.

O rácio de benefício traduz a evolução do valor da pensão média, em relação ao salário médio. Um crescimento da pensão média, que se traduz em despesa com pensões, inferior ao crescimento do salário médio, de onde resultam as receitas para o financiamento do sistema de pensões, deverá contribuir para o equilíbrio financeiro do sistema. O aumento dos critérios de elegibilidade para a obtenção de certos benefícios, a limitação das regras de indexação, entre outros efeitos das recentes reformas do sistema de pensões que afetam o valor dos direitos de pensões, constituem formas de reduzir a generosidade do sistema, resultando numa expressiva diminuição da despesa pública com pensões.

O efeito do mercado de trabalho reflete o impacto que o mercado de trabalho tem na despesa com pensões. Para facilitar a sua interpretação é possível decompô-lo noutros três rácios: efeito do emprego, efeito da intensidade do trabalho e o efeito da mudança de carreira. O efeito emprego, que é calculado pelo inverso da taxa de emprego, permite perceber a percentagem da população em idade ativa que se encontra empregada. Uma taxa de emprego mais elevada aumenta a base de contribuição, que favorece a sustentabilidade do sistema de pensões, pelo menos a curto prazo. Quando a taxa de emprego aumenta, o rácio da despesa com pensões diminui. O efeito da intensidade do trabalho, que corresponde ao inverso da mesma, é definido como o rácio entre a população trabalhadora (20-64) e as horas trabalhadas por esse grupo etário. À medida que a intensidade do trabalho aumenta, o rácio da despesa com pensões diminui. O efeito do prolongamento de carreira, mais uma vez, determinado pelo seu inverso, é definido como o rácio entre as horas trabalhadas pela população de 20 a 64 anos e as horas trabalhadas pela população de 20 a 74. Um decréscimo deste rácio capta o efeito de um prolongamento de carreira para além dos 65 anos, consequência do aumento da idade legal de reforma e de políticas de envelhecimento ativo. Um aumento nas horas trabalhadas por pessoas com mais de 65 anos reduz o rácio da despesa com pensões.

Neste modelo é ainda considerado um fator residual denominado efeito interação. Ainda que a sua evolução decorra no sentido da redução da despesa com pensões, o seu efeito é apenas marginal, registando valores absolutos inferiores a 1%.

5. Análise das projeções apresentadas no LBSS

Tal como foi referido no capítulo anterior, este capítulo basear-se-á na verificação de três hipóteses, que traduzem as principais conclusões apresentadas no LBSS.

5.1. Resultados relativos à Hipótese 1

A Comissão para a realização do LBSS previu que o sistema de Segurança Social entraria em rutura entre 2010 e 2015, como se pode observar na tabela seguinte.

Tabela 1 – Dados Financeiros do sistema de Segurança Social previstos no LBSS

	2000	2005	2010	2015
Saldo Total (milhões contos)	-3	31	-17	-186
(% PIB)	0,0	0,2	-0,1	-0,7
Dívida Acumulada Total (milhões contos)	-38	97	174	-366
(% PIB)	-0,2	0,5	0,7	-1,5

Fonte: Livro Branco da Segurança Social

Para analisar esta hipótese, será apresentada uma análise da Conta da Segurança Social do Sistema Previdencial – Repartição, bem como da evolução do saldo da componente de Repartição do subsistema Previdencial e do FEFSS, para o período entre 2010 e 2016. No Anexo B encontra-se a descrição pormenorizada da Conta da Segurança Social – Sistema Previdencial, para todos os anos do período em análise.

Tabela 2 – Conta da Segurança Social – Sistema Previdencial

	2010	2013	2016
Receitas Totais (milhões €)	16.029,3	25.693,7	17.879,2
Despesas Totais (milhões €)	15.481,9	24.911,0	16.635,7
Saldo Previdencial (milhões €)	547,4	782,7	1.243,5
(% PIB)	0,3%	0,5%	0,7%
FEFSS (milhões €)	9.638,0	11.699,0	14.246,2
(% PIB)	5,4%	6,9%	7,7%

Fonte: Relatório Conta da Segurança Social, do IGFSS, dos anos 2010, 2013 e 2016

Ao analisar a Tabela 2, é possível observar que as receitas totais evoluíram de forma positiva entre 2010 e 2013, ano em que foi atingido o valor mais elevado. Nos três anos seguintes houve um sucessivo decréscimo, embora o valor registado em 2016 seja cerca de 9,5% superior ao de 2010.

Esta evolução deve-se, sobretudo, ao semelhante comportamento das Receitas Correntes, dado que estas constituíram a maioria do total de receitas. De facto, em 2016,

cerca de 96% das Receitas Totais correspondiam a Receitas Correntes. Apesar da redução verificada em 2014 e 2015, em 2016, o valor das Receitas Correntes aumentou novamente, atingindo o valor mais elevado do período em análise. As Contribuições e Quotizações têm um expressivo contributo para o total destas receitas, chegando a representar cerca de 88% das mesmas, nos anos 2010 e 2011. À semelhança do que aconteceu com a rubrica das Receitas Correntes, as Contribuições e Quotizações registaram o seu valor mais elevado em 2016, apesar da quebra verificada em 2012. No que concerne ao peso relativo em percentagem do PIB, as Contribuições e Quotizações registaram percentagens próximas dos 8%, ao longo de todo o horizonte temporal.

Outra componente das Receitas Totais é denominada de Outras Receitas e, em 2016, representou 3,5% do montante total. Esta rubrica apresentou um aumento até 2012, registando-se, neste ano, o valor mais elevado desta componente, e posteriormente, uma diminuição até 2016, ano em que se verificou, novamente, um aumento. A rubrica com menor relevância nas Receitas Totais corresponde às Receitas de Capital representando, em 2016, apenas 0,2% do total das receitas. Esta componente é a que regista as maiores oscilações ao longo da sua evolução e um dos reflexos deste facto é o aumento de 64,3% que se registou do ano 2015 para o de 2016.

Relativamente às Despesas Totais pode constatar-se que estas apresentam o mesmo comportamento que as Receitas Totais. Assim, as despesas evoluem num crescendo até 2013, ano em que se regista o valor mais elevado, e diminuem até ao fim do período considerado. A evolução desta rubrica é bastante influenciada pela evolução das Despesas Correntes dado que estas têm um grande peso no total das despesas, como se pode verificar em 2016, em que representaram cerca de 99% do total. O valor das Despesas Correntes diminuiu de 15.235.838.200€, em 2010, para 16.394.794.600€, em 2016, registando-se o valor mais elevado em 2013.

As Despesas Correntes abrangem, entre outras rubricas, as Pensões, que representaram, ao longo de todo o horizonte temporal, valores próximos de 6-7% do PIB. Esta rubrica de pensões compreende as eventualidades de sobrevivência, invalidez e velhice, sendo as últimas as mais expressivas no total de pensões. As pensões de velhice apresentaram um aumento, ao longo do horizonte temporal, refletindo, entre outros fatores, o envelhecimento da população portuguesa. Entre 2010 e 2016, estas pensões aumentaram cerca de 18%, representando, em 2016, cerca de 72% do total das Despesas Correntes. Também a despesa com pensões de sobrevivência seguiu uma tendência de

crescimento, embora menos expressiva do que a observada na eventualidade de velhice, registando um crescimento de 9,7%. Já as pensões de invalidez apresentaram um comportamento inverso ao das eventualidades apresentadas anteriormente. De facto, registou-se um decréscimo ao longo do período em análise, verificando-se uma redução de 12,2%, entre 2010 e 2016.

O total de Despesas Correntes conta ainda com diversos subsídios. O subsídio por doença e tuberculose e o subsídio de parentalidade apresentaram evoluções semelhantes, uma vez que registaram os seus valores mais baixos em 2013 e apresentaram diferenças positivas entre os valores de 2016 relativamente aos de 2010. De facto, verificou-se um aumento de 4,4% e de 13,8% no subsídio por doença e tuberculose e no subsídio de parentalidade, respetivamente. Em contrapartida, o subsídio de desemprego e outros apoios apresentou uma evolução completamente oposta. Em 2013 registou o seu valor mais elevado, de todo o horizonte temporal, e o valor verificado em 2016 é inferior ao de 2010 em cerca de 27%. A rubrica das Despesas Correntes contempla, também, o subsídio por morte que regista uma diminuição, em mais de metade, entre 2010 e 2016.

Todavia, as Despesas Totais têm também em consideração as Despesas de Capital, que apresentaram valores bastante dispersos ao longo da sua evolução. Esta rubrica assinalou um pico de 7.894.215.500€ em 2013, porém, em 2016, o valor registado foi inferior em cerca de 97%. Em relação ao valor de 2010 a diferença foi de apenas -2,1%.

Da diferença entre Receitas Totais e Despesas Totais, detalhadas anteriormente, obtém-se o saldo da componente de repartição do sistema previdencial, que permite concluir sobre a rutura prevista no LBSS. Na Tabela 2, observa-se que, entre 2010 e 2016, o saldo não apresentou valores negativos, o que contraria a Hipótese 1. Em 2016, o saldo registou o valor mais elevado de todo o período em análise, 1.243.453.100€, representando 0,7% do PIB. O valor mais baixo verificou-se em 2011, representando 0,1% do PIB.

O FEFSS surgiu em 1989 com o intuito de garantir a estabilização estrutural do regime financeiro do sistema de Segurança Social, atendendo ao desenvolvimento do contexto económico, social e demográfico do país. No final do ano 2016, registou-se o montante do FEFSS mais elevado do período em análise, ascendendo a 14.246.191.710€. Este valor representava cerca de 7,7% do PIB e 120,4% do valor dos gastos anuais com pensões.

5.2. Resultados relativos à Hipótese 2

A Hipótese 2 prevê um envelhecimento da população, ao nível da base e do topo, e a progressiva diminuição da faixa etária potencialmente ativa, de acordo com a tabela seguinte.

Tabela 3 – Estrutura Etária da População (Previsões do LBSS)

	2000	2005	2010	2015
% População 0-14	16,9	17,3	17,5	17,2
% População 15-64	67,8	66,8	66,4	65,8
% População 65 e mais	15,3	15,9	16,1	16,9
Rácio de Dependência (%)	22,5	23,8	24,3	25,7

Fonte: Livro Branco da Segurança Social

Para avaliar a veracidade desta hipótese, será elaborada uma análise da estrutura etária da população e da percentagem da população em idade ativa.

Tabela 4 – Estrutura Etária da População (valores registados)

	2010	2013	2016
% População 0-14	15,1	14,7	14,0
% População 15-64	66,8	65,7	65,1
% População 65 e mais	18,0	19,6	20,9
Rácio de Dependência (%)	29,0	32,0	35,0

Fonte: The Ageing Report 2012, 2015 e 2018 para os anos 2010, 2013 e 2016, respetivamente

O envelhecimento de base manifesta-se, sobretudo, pela diminuição do número de jovens. De facto, como consequência da queda da natalidade e do número de nados-vivos, a fração populacional com idade entre os 0 e os 14 anos tem vindo a perder expressão no total da população. Em 2016, esta representava cerca de 15% da população, assinalando-se uma queda de quase 1% em relação ao ano de 2010. O mesmo se verificou com a população da faixa etária entre os 15 e os 64 anos, em que, no mesmo período de tempo, se registou uma queda, superior à anterior, no valor de 1,7%. Com a população idosa, ou seja, a que tem mais de 65 anos de idade, verificou-se exatamente o oposto. Entre 2010 e 2016, registou-se um aumento de 2,9% no peso que este grupo etário tem no total da população, comprovando-se um envelhecimento no topo.

Da combinação das evoluções destes dois últimos grupos, resulta o rácio de dependência, que expressa o número de pessoas em idade ativa que existem para cada pessoa idosa. Em 2016, verificou-se que para cada idoso existiam menos de 3 pessoas em idade ativa, o que expressa o notório envelhecimento da população, previsto na Hipótese 2.

No que concerne à população em idade ativa, tal como se verificou anteriormente, esta perdeu alguma expressão no total da população, ao longo do tempo. O mesmo se verificou com o grupo etário que compreende idades entre 20 e 64 anos. Os dois grupos considerados apresentam o mesmo comportamento ao longo dos anos, registando sempre taxas de crescimento negativas que expressam a diminuição da população em idade ativa prevista na hipótese 2. A queda mais acentuada verificou-se no ano 2013, assumindo, ambos os grupos, uma taxa de -0,9%. Em 2016, ainda que tenham permanecido negativas, registaram-se taxas com um valor absoluto menor.

5.3. Resultados relativos à Hipótese 3

A Hipótese 3 previu que o emprego e a produtividade apresentariam uma evolução favorável porém insuficiente para travar a degradação financeira do sistema.

Tabela 5 – Emprego e Produtividade (Previsões do LBSS)

	2000	2005	2010	2015
Emprego (taxa de crescimento)	0,25	0,15	0,0	0,0
Produtividade (taxa de crescimento)	2,0	2,0	2,0	2,0

Fonte: Livro Branco da Segurança Social

Para analisar a razoabilidade desta hipótese, será elaborada uma análise das taxas de emprego e da produtividade por hora.

Tabela 6 – Taxas de Emprego e Produtividade do Trabalho/hora (valores registados)

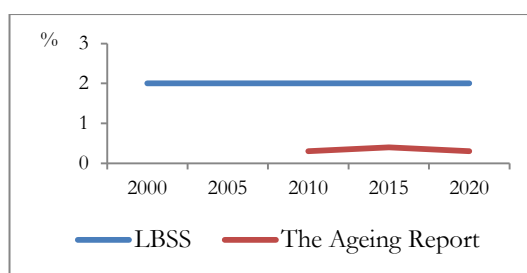
	2010	2013	2016
Taxa de Emprego (15-64)	65,6	60,6	65,3
Taxa de Emprego (20-64)	70,5	65,4	62,3
Taxa de Emprego (15-74)	60,1	55,0	58,3
Taxa de Emprego (55-64)	49,4	46,8	52,0
Produtividade do trabalho/hora (tx crescimento)	0,3	0,4	0,3

Fonte: The Ageing Report 2012, 2015 e 2018 para os anos 2010, 2013 e 2016, respetivamente

Ao analisar a Tabela 6 é possível constatar que as várias taxas de emprego apresentam comportamentos diferentes. A taxa de emprego que abrange a população com idade entre os 20 e os 64 anos apresentou uma evolução contrária à expectável, verificando-se uma diminuição de, aproximadamente, 8%, entre 2010 e 2016. O grupo etário com idade entre os 15 e os 64 anos, bem como o grupo com idade entre os 15 e os 74 anos, registaram evoluções bastante semelhantes. Ambos assinalaram a sua taxa mais

baixa em 2013 e taxas muito próximas em 2010 e 2016. Apesar de nos dois casos o valor mais elevado ser o de 2010, as diferenças para o outro valor diferem. No primeiro grupo verificou-se uma diferença de 0,3%, enquanto no segundo a diferença foi seis vezes maior. De facto, a Hipótese 3 apenas se verificou no caso da população idosa, consequência do aumento da idade de acesso à reforma e dos incentivos à permanência no trabalho por mais tempo. Mais uma vez, o valor mais baixo do período em análise, registou-se em 2013. No entanto, a taxa de emprego apresentou um aumento de 2,6% entre 2010 e 2016.

Gráfico 1 – Evolução da Produtividade



Fonte: LBSS e The Ageing Report 2012, 2015 e 2018

Relativamente à produtividade do trabalho, foi considerada a produtividade por hora e o estudo debruçou-se sobre a sua taxa de crescimento. No Gráfico 1, verifica-se que esta apresentou um comportamento constante ao longo do tempo, registando-se, praticamente, a mesma taxa de crescimento, em todo o horizonte temporal. Visto que as taxas de crescimento foram sempre positivas, pode-se concluir que a produtividade aumentou, tal como estava previsto na Hipótese 3.

5.4. Conclusões

Através dos resultados apresentados anteriormente, é possível concluir que não houve rutura do sistema, uma vez que o saldo previdencial não assumiu valores negativos e o FEFSS aumentou. Comprovou-se, também, que houve uma diminuição da população potencialmente ativa e um consequente envelhecimento da população. Contudo, este envelhecimento foi mais expressivo do que o previsto, registando-se rácios de dependência mais elevados. Por último, verificou-se que a produtividade aumentou, embora se tenham registado taxas de crescimento menores do que as projetadas, e que a taxa de emprego só aumentou no grupo etário, potencialmente ativo, mais velho.

6. Cenário demográfico e macroeconómico dos próximos 50 anos

As projeções de longo prazo são um instrumento bastante útil na tomada de decisões, uma vez que permitem antecipar o futuro no caso do contexto demográfico e político se manter, mas também fazer simulações, para analisar possíveis mudanças.

Tal como foi referido no Capítulo 4, será apresentado um cenário demográfico e um cenário macroeconómico que auxiliará as projeções do capítulo seguinte.

Para todas as variáveis serão apresentadas as projeções para Portugal mas também para a União Europeia, de modo a contextualizar o caso português com a situação geral desta união económica e política, que compreende 28 países. Nos Anexos C a F são apresentados os cenários de forma mais detalhada.

6.1. Projeções Demográficas

Quando se elabora uma análise aos cenários demográfico e macroeconómico, é necessário perceber que existem variáveis que resultam da interação dos dois cenários, como se poderá perceber posteriormente. Um exemplo desta situação é o Rácio de Dependência que pode ser influenciado pela idade da população trabalhadora, cenário demográfico, mas também pela taxa de emprego, cenário macroeconómico.

Primeiramente serão apresentadas as projeções das variáveis demográficas que constituem os modelos apresentados no Capítulo 4 e que permitirão perspetivar a evolução da Despesa com Pensões em percentagem do PIB, ao longo dos anos.

6.1.1. Fertilidade

A fertilidade corresponde ao número de filhos que se espera que uma mulher tenha, em média, até ao fim do seu período reprodutivo, permanecendo constantes as taxas observadas na referida data.

Tabela 7 – Evolução da Fertilidade

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Portugal	0,25	1,34	1,28	1,34	1,40	1,47	1,53	1,59
UE	0,23	1,58	1,63	1,69	1,73	1,76	1,78	1,81

Fonte: The Ageing Report 2018

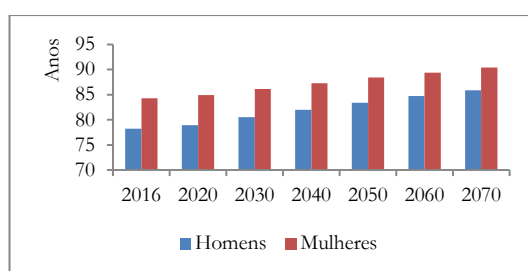
Em 2016, Portugal foi o terceiro país, da União Europeia, com a taxa de fertilidade mais baixa registando um valor de 1,34. De facto, nenhum país conseguiu atingir a taxa

natural de substituição de 2,1, o que se verifica, não só em 2016, mas em todo o período de projeção. Em 2070, prevê-se que Portugal seja o país na União Europeia com o valor mais baixo deste indicador, com uma média de 1,59 filhos por mulher.

6.1.2. Esperança Média de Vida

A esperança média de vida à nascença é definida como o número de anos que se espera que um grupo de indivíduos, nascidos no mesmo ano, viva, se se mantiverem as mesmas condições do momento do seu nascimento.

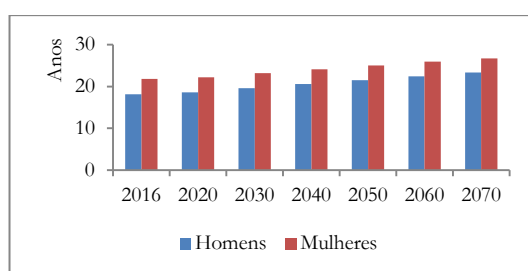
Gráfico 2 – Esperança Média de Vida à Nascença (Portugal)



Fonte: The Ageing Report 2018

Em Portugal, perspectiva-se que a esperança média de vida à nascença venha a ter uma evolução muito semelhante à da União Europeia, perspectivando-se um aumento ao longo de todo o horizonte temporal. No caso dos homens, prevê-se que a esperança média de vida à nascença aumente 7,7 anos entre 2016 e 2070, fixando-se, no último ano, nos 78,2 anos. No caso das mulheres, esta deverá ser de 90,4 anos, ou seja, 6,1 anos mais elevada do que a registada em 2016. No último ano de projeção, a diferença na esperança média de vida à nascença dos dois géneros deverá ser de 4,5 anos. Comparativamente à União Europeia, a esperança média de vida à nascença em Portugal deverá ser mais elevada no caso das mulheres e inferior no caso dos homens.

Gráfico 3 – Esperança Média de Vida aos 65 Anos (Portugal)



Fonte: The Ageing Report 2018

Existe, também, a esperança média de vida aos 65 anos que, em conformidade com a anterior, se refere ao número de anos que se espera que um grupo de indivíduos viva, se se mantiverem as mesmas condições do momento em que completam 65 anos.

A esperança média de vida aos 65 anos, no caso dos homens, deverá aumentar 5,2 anos, entre 2016 e 2070. De facto, em 2070, espera-se que, em Portugal, esta venha a assumir um valor de 23,3 anos. Já no caso feminino, perspetiva-se uma diferença de 4,9 anos, entre o início e o fim do período de projeção, traduzindo-se, em 2070, numa esperança média de vida aos 65 anos de 26,7 anos. Neste caso, a diferença entre os dois géneros deverá ser de 3,4 anos, ou seja, inferior ao caso anterior.

6.1.3. Fluxos Migratórios

O fluxo migratório refere-se ao movimento de entrada e saída de pessoas e é expresso pela diferença entre o número de imigrações e o número de emigrações.

Saldos migratórios positivos contribuem de forma favorável para a atenuação do envelhecimento da população, uma vez que levam a um aumento da população em idade ativa e, consequentemente, a uma redução do peso relativo das pessoas idosas. Em 2016, Portugal registou um saldo migratório negativo no valor de -10,5 milhares de pessoas. Contudo, projeta-se que este cenário se inverta já a partir de 2020 e se mantenha positivo até ao fim do horizonte temporal. Na União Europeia, verifica-se um fluxo migratório positivo desde 2016, embora se espere que, em 2070, este deva ser inferior ao do ano base da projeção.

Tabela 8 - Migração Líquida (em milhares de pessoas)

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Portugal	24,6	-10,5	2,4	12,8	18,2	15,8	14,6	14,2
UE	-680,1	1484,8	1127,1	1157,2	1154,3	1053,3	914,6	804,7

Fonte: The Ageing Report 2018

6.1.4. Estrutura Etária da População

A estrutura etária da população é influenciada pela fertilidade, pela esperança média de vida e pelos fluxos migratórios, que foram analisados anteriormente.

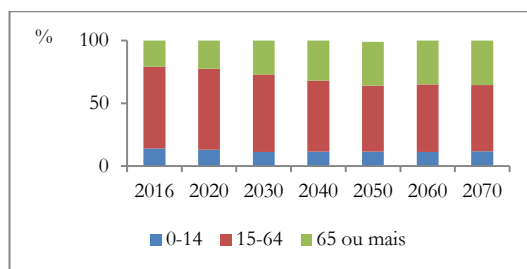
Tabela 9 – População (em milhões de pessoas)

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Portugal	-2,3	10,3	10,2	9,9	9,5	9,1	8,5	8,0
UE	9,3	510,9	516,1	524,1	528,5	528,4	524,4	520,3

Fonte: The Ageing Report 2018

Portugal e a União Europeia deverão apresentar tendências demográficas bastante divergentes. Se por um lado se perspetiva que a União Europeia venha a aumentar a sua população total em 9,3 milhões de pessoas, entre 2016 e 2070, no caso português antecipa-se exatamente o oposto. De facto, a população total de Portugal, em 2070, deverá registar menos 2,3 milhões de pessoas do que em 2016.

Gráfico 4 - Estrutura Etária da População



Fonte: The Ageing Report 2018

A população infantil poderá perder expressão no total da população já a partir de 2020, como consequência da taxa de fertilidade se apresentar inferior à taxa de substituição. No caso da União Europeia, a diferença entre 2016 e 2070 deverá ser de 0,5%, enquanto a redução, no caso português, deverá ser quatro vezes maior. Em 2070, espera-se que apenas 11,9% da população total tenha idade compreendida entre os 0 e os 14 anos, situando-se abaixo da média da União Europeia.

O grupo etário que compreende idades entre 15 e 64 anos deverá sofrer uma queda mais expressiva do que a do grupo infantil. Entre 2016 e 2070, Portugal apresentará uma redução de 12,4% na população em idade ativa, representando, no fim da projeção, 52,7% da população total. Mais de metade da população ativa tem entre 25 e 54 anos, sendo que, em 2070, esta corresponderá a 31,5% da população total.

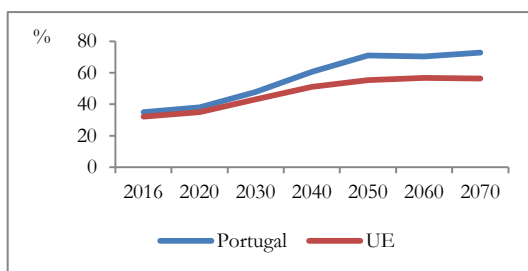
Ao contrário do que se espera que aconteça nos grupos referidos anteriormente, a população idosa em Portugal deverá assumir valores superiores aos da média da União Europeia, consequência do aumento da esperança média de vida. De acordo com as projeções, em 2070, a população idosa será, praticamente, o triplo da população infantil, refletindo o envelhecimento da população. Este envelhecimento também é visível na

própria população idosa. De facto, em 2070, a população com mais de 80 anos representará 15,7% da população, que se traduz num aumento de 9,7% em relação a 2016.

6.1.5. Rácio de Dependência

Atendendo ao aumento esperado da população idosa e à expectativa inversa em relação à população entre os 20 e os 64 anos, prevê-se que o rácio de dependência venha a aumentar, ao longo do período de projeção.

Gráfico 5 - Rácio de Dependência



Fonte: The Ageing Report 2018

Em 2070, espera-se que o rácio de dependência mais que duplique, em relação a 2016, assumindo um rácio no valor de 72,8%. Isto significa que para cada idoso haverá menos de duas pessoas em idade ativa, o que irá afetar a sustentabilidade do sistema de Segurança Social. Em Portugal, a influência dos fatores demográficos será mais forte a partir do ano 2020 e prolonga-se pelas três décadas seguintes, prevendo-se impactos entre 2,4 e 3,7 pontos percentuais. Na década de 2050, o efeito será negativo, ou seja, contribuirá para a diminuição da despesa pública com pensões em percentagem do PIB, embora apresente um valor residual. Entre 2016 e 2070, o efeito total do rácio de dependência na alteração da despesa pública com pensões será de 10,9%.

6.1.6. Rácio de Cobertura

O rácio de cobertura, que corresponde à proporção entre o número de pensionistas e o número de pessoas com mais de 65 anos, permite concluir sobre a idade efetiva de saída do mercado de trabalho. As previsões apontam para uma diminuição do rácio de cobertura ao longo de todo o período de projeção, consequente do aumento da idade legal de acesso à reforma e da restrição das condições de elegibilidade para obtenção da pensão antecipada.

Tabela 10 – Rácio de Cobertura

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Portugal	-27,3	126,0	119,6	108,9	103,7	101,5	100,6	98,6
UE	-22,8	129,8	124,2	114,5	110,3	108,2	107,1	107,0

Fonte: The Ageing Report 2018

Em Portugal, o rácio deverá situar-se acima dos 100% até 2060, reduzindo para 98,6% no último ano de projeção. Este decréscimo também se verificará ao nível da União Europeia, cujo rácio de cobertura deverá diminuir 22,8% entre 2016 e 2070. Este rácio contribuirá para a redução da despesa pública com pensões em percentagem do PIB. No caso português, o efeito deste rácio deverá diminuir, em termos absolutos, de -0,7 pontos percentuais, em 2016-2020, para -0,2 pontos percentuais, na última década de projeção. O seu maior impacto deverá verificar-se entre 2020 e 2030, com uma contribuição de -1,3%.

6.2. Projeções Macroeconómicas

Após a análise do cenário demográfico, segue agora uma análise das variáveis mais importantes que compõe o cenário macroeconómico.

6.2.1. Taxa de Participação

A taxa de participação é definida como a proporção entre o número de pessoas em idade de trabalhar, tanto as que se encontram empregadas como as que estão à procura de trabalho, e o número total de pessoas do respetivo grupo etário. De acordo com as projeções do *The Ageing Report 2018*, as taxas de participação deverão aumentar, em todos os grupos considerados.

Tabela 11 - Taxa de Participação Total (15-64)

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Portugal	2,8	73,8	75,1	76,6	77,2	77,1	76,4	76,6
UE	2,4	72,9	73,7	74,5	74,9	75,2	75,3	75,3

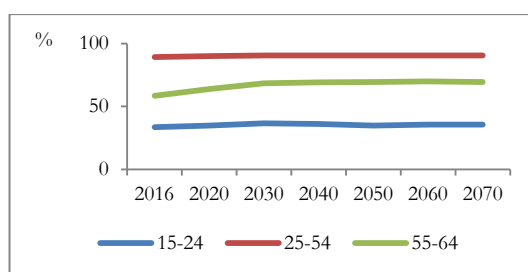
Fonte: The Ageing Report 2018

Em Portugal, no grupo etário com idades entre 15 e 64 anos, este aumento será de 2,8%, atingindo uma participação total de 79,6%, em 2070. Já na faixa etária entre 20 e 74 anos, os aumentos serão na ordem de 1,4%, registando uma taxa de participação total de 71,3%, em 2070.

Na população jovem deverá registar-se, em 2070, uma taxa de participação de 35,7%,

refletindo um aumento de 2,1%. A população de primeira idade é considerada o principal motor das alterações na taxa de participação total, uma vez que constituem a principal força de trabalho. De facto, em 2070, a taxa de participação deste grupo etário deverá ser de 90,6%, traduzindo um acréscimo de 1,4% em relação a 2016. O maior crescimento da taxa de participação verificar-se-á, sem dúvida, na população com idade entre 55 e 64 anos. Tal como já foi referido anteriormente, este aumento deve-se sobretudo ao adiamento da idade legal de acesso à reforma e aos incentivos para uma prolongação do período de trabalho. Tanto em Portugal como na União Europeia, prevê-se que, no final da projecção, a taxa de participação da população mais velha seja superior a dois terços do total da mesma, verificando-se um aumento de 11% e de 12,2%, respetivamente.

Gráfico 6 - Taxa de Participação por Grupo Etário



Fonte: The Ageing Report 2018

6.2.2. Força de Trabalho

A força de trabalho resulta do produto da taxa de participação de um determinado grupo etário pelos valores populacionais do mesmo. As projeções apontam para um decréscimo da força de trabalho, ao longo de todo o período de projeção, tanto para o caso de Portugal como para o da União Europeia.

Em Portugal, o grupo etário com idades entre 15 e 64 anos apresentará uma quebra na sua força de trabalho de aproximadamente 35%, entre 2016 e 2070. No caso da população entre 20 e 74 anos de idade esta redução será na ordem dos 30%.

6.2.3. Horas Trabalhadas

No que concerne ao número de horas trabalhadas, prevê-se uma diminuição logo a partir de 2020, que se verificará ao longo de todo o período de projeção. A taxa de crescimento média será na ordem dos -0,6%, registando a taxa de crescimento mais baixa em 2040 e 2050, com o valor de -0,9%. Na União Europeia, a taxa de crescimento também

deverá diminuir a partir de 2030 e até ao fim do horizonte de projeção, registando uma taxa de crescimento média de -0,1%.

6.2.4. Produtividade do Trabalho por Hora

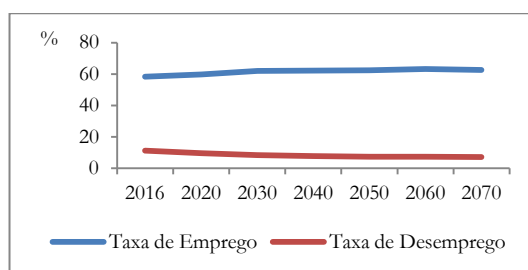
A produtividade expressa a relação entre a produção e os fatores de produção utilizados. Neste caso será analisada a produtividade do trabalho, por hora.

Em Portugal, perspetiva-se que a produtividade do trabalho, por hora, aumente ao longo de todo o horizonte de projeção, registando a taxa de crescimento mais elevada em 2050. A taxa de crescimento média do período de projeção deverá ser de 1,5%. Na União Europeia, a produtividade do trabalho deverá aumentar de forma sistemática até 2030, mantendo um crescimento constante de 1,6%, de 2040 em diante.

6.2.5. Taxa de Emprego e Taxa de Desemprego

A taxa de emprego, embora seja considerada um fator macroeconómico, influencia o rácio de dependência, apresentado nas projeções demográficas, uma vez que este resulta da relação entre inativos e ativos.

Gráfico 7 – Evolução da Taxa de Emprego e da Taxa de Desemprego



Fonte: The Ageing Report 2018

No caso português, as projeções apontam para um aumento da taxa de emprego total de 58,3%, em 2016, para 62,6%, no último ano da projeção. Na União Europeia, verifica-se a mesma tendência, perspetivando-se um crescimento de 4,3%, entre 2016 e 2070.

A taxa de desemprego apresentará um comportamento inverso ao da taxa de emprego, prevendo-se uma redução de 11,2%, em 2016, para 7,2%, em 2070. No caso da União Europeia a taxa de desemprego deverá diminuir cerca de 2,3%, no mesmo intervalo de tempo.

6.2.6. Número de Trabalhadores

Se por um lado se perspetiva um aumento da taxa de emprego e da taxa de participação da população, também é verdade que, por outro, a população tende a ficar cada vez mais envelhecida, o que levará a uma redução do número de trabalhadores.

De facto, em 2070, projeta-se que Portugal registe menos 1,4 milhões de trabalhadores do que em 2016, contabilizando apenas 3 milhões de trabalhadores. Este declínio poderá ser atenuado pelos fluxos migratórios positivos, pelo aumento das taxas de participação dos trabalhadores mais velhos ou então pela redução da taxa de desemprego.

6.2.7. Rácio de Benefício

O rácio de benefício reflete as características dos sistemas de pensões no que diz respeito às regras de cálculo e de indexação.

Em 2016, em Portugal, o rácio de benefício contribuiu para o aumento da despesa pública com pensões em percentagem do PIB, registando um impacto de 0,1%. Contudo, projeta-se que este cenário se inverta já a partir de 2020 e se mantenha até ao fim do período de projeção. A contribuição mais significativa deverá registar-se entre 2040 e 2050, década em que o efeito do rácio de benefício será de -2,7%. Considerando todo o horizonte de projeção, o impacto total do rácio de benefício na alteração da despesa pública com pensões será de -7,1%, em Portugal, e de -3,3%, na União Europeia.

6.2.8. Efeito do Mercado de Trabalho

O efeito do mercado de trabalho, definido no Capítulo 4, depende da taxa de emprego, da intensidade do trabalho e do prolongamento de carreira. Nas projeções do *The Ageing Report 2018*, verifica-se que estas componentes contribuirão para a redução da despesa pública com pensões, à exceção da intensidade do trabalho.

De acordo com as projeções, a contribuição deste efeito deverá ser negativa em todo o período de projeção, exceto na década de 2050. Em Portugal, o contributo mais expressivo para a redução da despesa pública com pensões em percentagem do PIB, verificar-se-á entre 2020 e 2030, período em que se registará um impacto de -0,8%. Assim, o impacto total do efeito do mercado de trabalho na alteração da despesa pública com pensões será de -1,9%. Na União Europeia perspetiva-se um contributo negativo ao longo de toda a projeção, registando-se um impacto nulo no último ano da projeção.

7. As projeções dos próximos 50 anos

Neste capítulo será projetada a evolução da Despesa Pública com Pensões em percentagem do PIB, considerando os cenários anteriormente apresentados.

Este capítulo está estruturado em duas partes. A primeira compreende a análise da evolução da despesa com pensões em percentagem do PIB, considerando um cenário de base. Na segunda parte serão apresentados três testes de sensibilidade em que se verificará o impacto que alterações nas variáveis demográficas “Fertilidade”, “Esperança Média de Vida” e “Fluxos Migratórios” e na variável macroeconómica “Taxa de Emprego” poderão provocar nesta mesma despesa. À semelhança dos cenários apresentados no capítulo anterior, todas estas projeções constam no relatório *The Ageing Report 2018*.

Tal como no capítulo anterior, para todas as variáveis serão apresentadas as projeções para Portugal mas também para a União Europeia.

7.1. Despesa com Pensões

Para uma melhor interpretação da importância da despesa pública com pensões, a análise deve ser feita em percentagem do PIB, que é um indicador da riqueza do país.

Tabela 12 – Despesa Pública com Pensões em % do PIB

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Portugal	-2,2	13,5	13,6	14,3	14,7	13,7	12,0	11,3
UE	-0,2	11,2	11,1	11,6	12,0	11,7	11,3	11,0

Fonte: The Ageing Report 2018

As projeções apontam para uma diminuição da despesa pública com pensões, tanto em Portugal como na União Europeia. No caso português, deverá verificar-se uma diminuição de 2,1%, diminuindo de 13,5%, em 2016, para 11,3%, em 2070. A despesa deverá ter um maior peso no PIB no ano 2040, em que representará 14,7% do mesmo. Na União Europeia, a evolução deverá ser semelhante, ainda que a despesa pública com pensões tenha uma menor expressão no PIB. Neste caso o rácio deverá diminuir 0,2% entre 2016 e 2070, assumindo no último ano, uma percentagem de 11%.

A variação da despesa pública com pensões em percentagem do PIB poderá ser mais facilmente compreendida se analisarmos a sua composição. Neste sentido, será apresentada, seguidamente, a decomposição da despesa em que serão considerados os rácios que constituem o Modelo de 4 Fatores, com o intuito de perceber o impacto que

cada um terá na sua evolução.

Tabela 13 – Decomposição da Despesa Pública com Pensões em % do PIB

	2016	Rácio Dependência	Rácio Cobertura	Rácio Benefício	Rácio Mercado de Trabalho	Efeito Interação (Residual)	2070
Portugal	13,5	10,9	-3,3	-7,1	-1,9	-0,8	11,3
UE	11,2	6,5	-2,1	-3,3	-1,0	-0,3	11,0

Fonte: The Ageing Report 2018

A redução da despesa com pensões, que fora projetada anteriormente, será influenciada por todas as componentes do modelo, exceto pelo rácio de dependência. No caso de Portugal, o fator com maior impacto na despesa é o rácio de dependência, com uma contribuição de 10,9%. Neste sentido, seria de esperar um aumento da despesa, contudo, os restantes fatores juntos deverão conseguir inverter este efeito demográfico. De facto, espera-se que os outros fatores apresentem um efeito de -13,1%, contribuindo, assim, para a redução da despesa. O rácio de benefício será o fator que mais contribuirá para esta redução, assumindo um impacto de -7,1%, enquanto o rácio do mercado de trabalho será a influência menos significativa, com um efeito de apenas 1,9%. Na União Europeia, deverá verificar-se uma decomposição semelhante, ainda que com valores inferiores aos do caso português.

Após uma cuidada análise da despesa pública com pensões, interessa também verificar qual a evolução que se perspetiva para o PIB, uma vez que este influencia os rácios da despesa analisados anteriormente.

Tabela 14 – PIB Potencial Real (taxa de crescimento)

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Portugal	0,9	0,4	0,8	1,0	0,8	0,9	1,0	0,8
UE	1,4	1,3	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5

Fonte: The Ageing Report 2018

Na União Europeia a taxa de crescimento deverá manter-se bastante estável em todo o período de projeção. Depois de uma oscilação entre 1,3 e 1,4%, entre 2016 e 2040, a taxa de crescimento do PIB deverá fixar-se em 1,5%, desde 2050 até ao fim do período de projeção. Portugal será o terceiro país da União Europeia com a taxa média de crescimento do PIB mais baixa, assumindo uma percentagem de 0,9%.

7.2. Testes de Sensibilidade

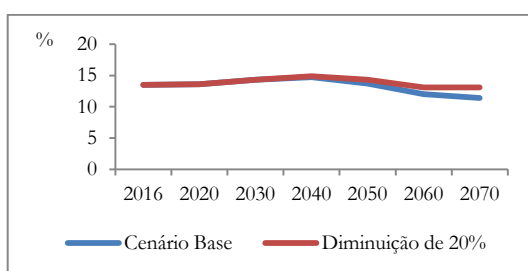
Os testes de sensibilidade permitem perspetivar os desafios políticos, imediatos e futuros, que podem surgir, consequentes de alterações demográficas e macroeconómicas. Neste sentido, podem ser elaborados diversos testes de sensibilidade, complementando as projeções dos cenários base, uma vez que permitem testar a robustez dos seus resultados.

Como foi possível constatar nos capítulos anteriores, a despesa com pensões depende de vários fatores, que permitiram fazer uma projeção para um longo período de tempo. De forma a testar a robustez destes resultados, será apresentada uma análise em que se pretende verificar o resultado de alterações nas variáveis demográficas “Fertilidade”, “Esperança Média de Vida” e “Fluxos Migratórios” bem como na variável macroeconómica “Taxa de Emprego”.

7.2.1. Menor Fertilidade

O teste de sensibilidade associado a uma menor fertilidade tem subjacente um cenário de diminuição da fertilidade em 20%, comparado com as projeções do cenário base. Esta redução resultaria num aumento da despesa pública com pensões, uma vez que uma menor fertilidade é uma das causas do envelhecimento da população e, consequentemente, do aumento do rácio de dependência.

Gráfico 8 - Despesa Pública com Pensões em % do PIB
(Cenário de Diminuição de 20% na Fertilidade)



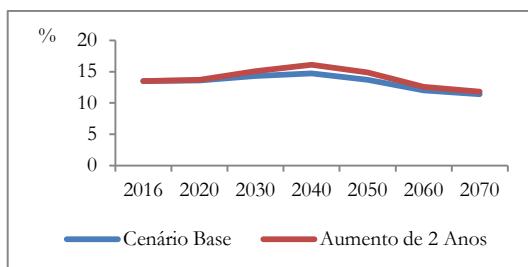
Fonte: The Ageing Report 2018

7.2.2. Maior Esperança Média de Vida

Outro dos testes de sensibilidade está relacionado com a esperança média de vida. Para este fator foi feita uma simulação aumentando a esperança média de vida em 2 anos. De facto, um aumento deste fator, aliado a uma redução da fertilidade, traduzir-se-á no envelhecimento da população. Assim, tal como ocorre com o fator analisado anteriormente, o aumento da esperança média de vida desencadeará um aumento da

despesa com pensões, uma vez que deverá aumentar o rácio de dependência.

Gráfico 9 – Despesa Pública com Pensões em % do PIB
(Cenário de Aumento de 2 anos na Esperança Média de Vida)

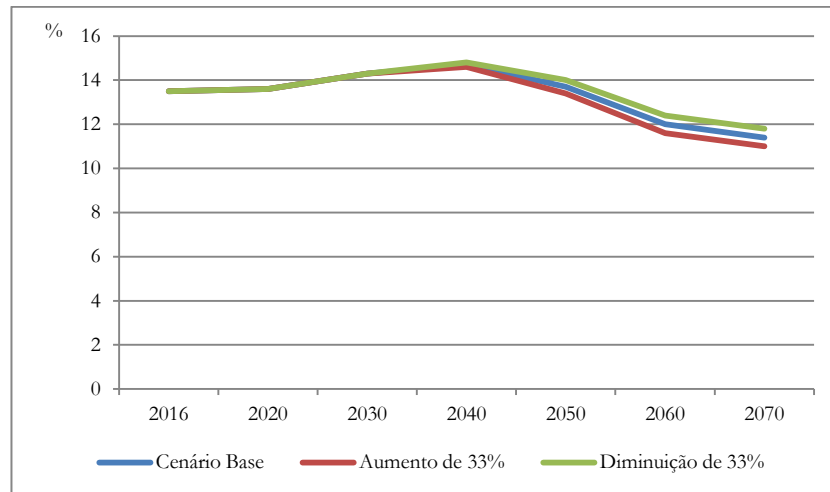


Fonte: The Ageing Report 2018

7.2.3. Impacto dos Fluxos Migratórios

O terceiro fator que influencia a estrutura etária da população corresponde aos fluxos migratórios. Neste caso foram efetuados dois testes de sensibilidade considerando num dos testes um aumento de 33% do saldo migratório e noutro uma redução na mesma percentagem.

Gráfico 10 - Despesa Pública com Pensões em % do PIB
(Cenário de Aumento e Cenário de Diminuição de 33% nos Fluxos Migratórios)



Fonte: The Ageing Report 2018

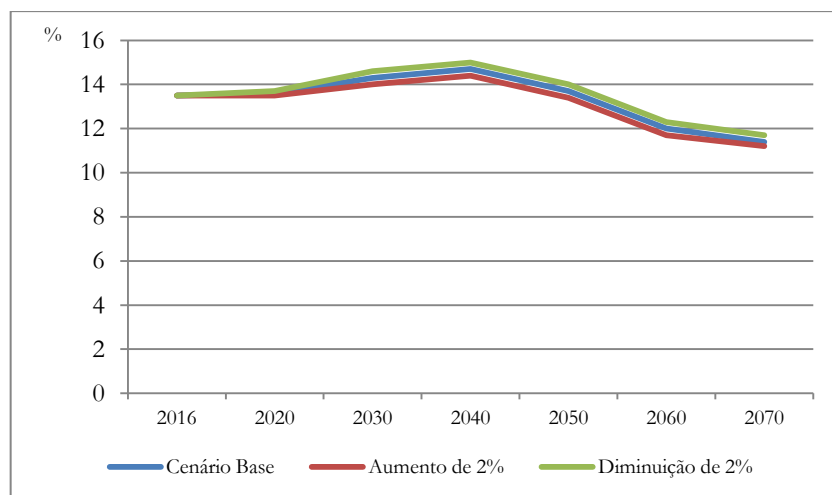
Como seria expectável, um aumento do fluxo migratório provocará uma diminuição da despesa com pensões, já que esse aumento proporciona um aumento da população em idade ativa incentivando a uma redução do rácio de dependência bem como do efeito do emprego. Em contrapartida, o cenário que simula uma diminuição de 33% dos fluxos migratórios, deverá traduzir-se num aumento da despesa com pensões, desencadeando uma evolução do rácio de dependência e do efeito do emprego completamente oposta à

apresentada no cenário de aumento.

7.2.4. Impacto da Taxa de Emprego

Para além dos testes de sensibilidade baseados em alterações demográficas, foram também realizados testes de sensibilidade à variável macroeconómica taxa de emprego. Neste caso, à semelhança do cenário anterior, foram considerados dois cenários. No primeiro foi simulado um aumento da taxa de emprego em 2 pontos percentuais, enquanto no segundo foi considerada uma diminuição da mesma ordem. O aumento da taxa de emprego provocará uma diminuição da despesa com pensões, visto que o efeito emprego deverá diminuir.

Gráfico 11 - Despesa Pública com Pensões em % do PIB
(Cenário de Aumento e Cenário de Diminuição de 2% na Taxa de Emprego)



Fonte: The Ageing Report 2018

Como seria de esperar, no cenário de diminuição da taxa de emprego em 2 pontos percentuais, a evolução da despesa com pensões será exatamente inversa à do cenário de aumento, verificando-se um aumento da despesa.

Relativamente à taxa de emprego, foi ainda realizado outro teste de sensibilidade. Neste teste, foi considerado um aumento da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos em 10 pontos percentuais. Neste caso, verificar-se-á uma diminuição da despesa com pensões, já que o aumento se traduzirá numa transformação de dependentes em população ativa que deverá incentivar à redução do rácio de dependência e também do rácio de cobertura.

Conclusão

A realização deste trabalho permitiu analisar a evolução do sistema de Segurança Social bem como o efeito que os vários fatores demográficos e macroeconómicos têm sobre a sustentabilidade do mesmo. O estudo foi dividido em duas partes, estando uma delas centrada nas previsões do LBSS e a outra nas projeções a longo prazo.

A análise das previsões do LBSS consistiu num estudo assente em três hipóteses distintas. A primeira referia uma rutura do sistema da Segurança Social entre 2010 e 2015, o que, segundo a análise ao sistema previdencial, não se verificou. De facto, nos relatórios da conta da Segurança Social, desde 2010 a 2016, tanto o saldo do sistema como o FEFSS apresentaram sempre valores positivos.

As outras duas hipóteses estavam relacionadas com a evolução de fatores demográficos e macroeconómicos. Relativamente aos fatores demográficos, a CLBSS previa um envelhecimento da população e uma diminuição da população em idade ativa, o que acabou por se verificar. No primeiro caso, os dados apresentados nos relatórios *The Ageing Report* dos anos 2012, 2015 e 2018 registaram uma diminuição da proporção dos jovens em relação à população total e um aumento, no caso dos idosos. No caso da população em idade ativa, assinalaram-se taxas de crescimento negativas. No que concerne aos fatores macroeconómicos, foi estudado um possível aumento do emprego e da produtividade. O aumento do emprego apenas se verificou no grupo etário com idades entre 55 e 64 anos, uma vez que nas restantes faixas etárias a taxa de emprego registada em 2016 foi sempre inferior à de 2010. Em relação à produtividade, registou-se um aumento, comprovado pelas taxas de crescimento da produtividade do trabalho positivas em todo o período analisado.

No relatório do Orçamento do Estado para 2018 são apresentadas previsões que apontam para o registo de saldos negativos a partir de 2030 e o consequente uso do FEFSS, que se esgotará na década de 2040. Para compreender esta evolução, foram analisadas as projeções de longo prazo da despesa pública com pensões, em percentagem do PIB, realizadas pela equipa do *The Ageing Report 2018*. Segundo estas projeções, em Portugal, esta despesa deverá diminuir 2,2%, entre 2016 e 2070.

Segundo o Modelo dos 4 Fatores, esta despesa pode ser decomposta em 4 rácios diferentes. Desta forma, esta parte do trabalho também inclui um estudo sobre a contribuição de cada rácio para a evolução da despesa. Pode-se concluir que apenas o rácio de dependência deverá contribuir para o aumento da despesa, sendo insuficiente perante a

influência dos restantes. A redução deste rácio está associada ao envelhecimento da população, previsto no cenário demográfico. O rácio de benefício será o que terá o maior impacto na redução da despesa com pensões, seguido do rácio de cobertura e, por último, o rácio do mercado de trabalho.

No final, foram analisados alguns testes de sensibilidade, realizados pela equipa do *The Ageing Report 2018*, para testar a robustez dos resultados. Os primeiros testes permitiram avaliar o efeito de alterações demográficas, simulando variações na fertilidade, na evolução da esperança média de vida e nos fluxos migratórios. Os resultados permitiram concluir que tanto uma diminuição da fertilidade como a redução dos fluxos migratórios se refletiriam num aumento da despesa pública com pensões. Em contrapartida, um aumento na esperança média de vida e nos fluxos migratórios deveriam traduzir-se numa diminuição dessa mesma despesa. Os últimos testes de sensibilidade correspondem a variações na taxa de emprego. De uma diminuição deste fator macroeconómico, pode-se esperar um aumento da despesa com pensões. O seu aumento desencadearia na despesa o comportamento oposto, ainda mais expressivo se o aumento da taxa de emprego for no grupo de trabalhadores mais velhos.

Apesar de já terem sido produzidos vários trabalhos pelas mais diversas entidades, as projeções apontam sempre para a insustentabilidade do sistema. Estas projeções, para serem úteis, devem ser o mais atualizadas possível dado que, com o passar dos anos, o contexto demográfico e macroeconómico sofre alterações. Dada a permanente evolução do sistema, este trabalho será sempre um documento inacabado.

Bibliografia

Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1998), Livro Branco da Segurança Social

Legislação relacionada com o sistema de Segurança Social entre 1884 e 2013

União Geral de trabalhadores (2006), Relatório Técnico Sobre A Sustentabilidade Da Segurança Social

Direção Geral do Orçamento (2017), Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, Anexo ao Orçamento do Estado de 2018

Bravo, Jorge (2014), Reforma Sistémica dos Sistemas de Pensões: Sustentabilidade, Equidade e Adequação, XV Encontro de Resseguros

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2016), 100 Anos de Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social: 1916-2016

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Comissão de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (2002), A Sustentabilidade Financeira do Sistema de Solidariedade e Segurança Social: Relatório Final

European Comisson, *The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)* (2018), European Economy

European Comisson, *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)* (2015), European Economy

European Comisson, *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)* (2012), European Economy

Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios (2012), Sustentabilidade Financeira dos Sistema Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Atual e Análise Prospetiva

Gabinete de Estratégia e Planeamento (2015), Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social

Economic Policy Committee and Directorate for Economic and Financial affairs, *Pension Schemes and Projection Models in EU-25 Member States* (2007), European Economy

Garcez, Carla (2014), A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in) sustentabilidade do sistema (Tese de Mestrado). Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Viseu

Silva, Carlos M. Pereira (2006), A Sustentabilidade do Sistema de Segurança Social Português

OECD (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2018), Conta da Segurança Social 2016

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2017), Conta da Segurança Social 2015

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2015), Conta da Segurança Social 2014

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2015), Conta da Segurança Social 2013

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2013), Conta da Segurança Social 2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2012), Conta da Segurança Social 2011

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2012), Conta da Segurança Social 2010

Webgrafia

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009098&contexto=bd&selTab=tab2, acedido a 11 de Dezembro de 2017

<http://www.seg-social.pt/historia>, acedido em 4 de Março de 2018

Anexo A Quadro Sinóptico de Previsões elaboradas ao longo do tempo

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2060	2070
Livro Branco da Segurança Social														
Variáveis Demográficas														
População Total ³³	9912,1	9992,9	10130,5	10292,7	10421,2	10512,6	10594,4	10677,8	10747,1	10774,4	10754,1	10681,0		
% 0-14	18,0	16,9	17,3	17,5	17,2	16,3	15,5	15,2	15,3	15,4	15,3	15,1		
% 15-64	67,6	67,8	66,8	66,4	65,8	65,7	65,3	64,3	62,8	60,7	59,2	59,0		
% 65 ou mais	14,4	15,3	15,9	16,1	16,9	17,9	19,1	20,4	21,9	23,8	25,5	25,9		
IDI ³⁴	21,4	22,5	23,8	24,3	25,7	27,3	29,2	31,7	34,9	39,2	43,0	44,0		
Variáveis Macroeconómicas														
PIB real ³⁵	2,5	2,25	2,15	2,0	2,0	2,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5		
Emprego ³⁵	-0,6	0,25	0,15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Produtividade ³⁵	3,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5		
Taxa de Desemprego ³⁵	7,2	4,8	4,9	5,0	4,8	4,7	4,5	4,4	4,2	4,1	3,9	3,8		
Dados da Segurança Social														
Saldo Regime Geral ³⁶	305	286	272	189	0	-263	-582	-951	-1346	-1748	-2031	-2134		
Dívida Acumulada (RG) ³⁶	239	1127	1993	2604	2451	1017	-1896	-6598	-13255	-21982	-32466	-43869		
Saldo Total ³⁶	30	-3	31	-17	-186	-438	-759	-1134	-1542	-1954	-2250	-2364		
% PIB	0,2	0,0	0,2	-0,1	-0,7	-1,6	-2,5	-3,5	-4,4	-5,2	-5,5	-5,4		
Dívida Acumulada Total ³⁶	30	-38	97	174	-366	-2086	-5231	-10153	-17037	-26002	-36737	-48402		
% PIB	0,2	-0,2	0,5	0,7	-1,5	-7,1	-15,6	-27	-40,6	-55,5	-70,2	-82,4h		
Regimes de pensões e projeção nos EM da EU														
Total das despesas com pensões em % PIB	11,5		11,9		14,1		16,0		18,8		20,8			

³³ Em milhares de indivíduos

³⁴ Índice de Dependência de Idosos = (população 65 anos ou mais) / (população 15-64 anos)

³⁵ Refere-se à taxa de crescimento

³⁶ Em milhões de contos, a preços constantes de 1997

The Ageing Report 2018	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2060	2070
Variáveis Demográficas														
População Total ³⁷		10200				9900				9500		9100	8500	8000
% 0-14		13,0				11,3				11,5		11,5	11,3	11,9
% 15-64		64,5				61,5				56,6		53,5	53,8	52,7
% 65 ou mais		22,5				27,2				31,9		35,0	34,9	35,4
IDI ³⁸		34,9				44,2				56,4		65,4	64,9	67,2
Variáveis Macroeconómicas														
PIB ³⁹		0,8				1,0				0,8		0,9	1,0	0,8
Emprego ³⁹		-0,3				-0,4				-0,9		-0,9	-0,7	-0,8
Taxa de Desemprego ³⁹		9,9				8,9				8,4		7,9	7,9	7,9
Produtividade /hora		1,0				1,4				1,7		1,8	1,7	1,5
Orçamento do Estado 2018														
Recitas Correntes ⁴⁰		17911				20221				21918		23943	26380	
Contribuições e Quotizações ⁴⁰		17246				19474				21110		23064	25413	
em % PIB		8,4				8,4				8,4		8,4	8,4	
Despesas Correntes ⁴⁰		17417				21201				24760		26661	27885	
Pensões ⁴⁰		14359				17878				21200		22931	23816	
em % PIB		7,0				7,7				8,4		8,3	7,8	
Saldo do Previdencial ⁴⁰		494				-980				-2843		-2717	-1505	
em % PIB		0,2				-0,4				-1,1		-1,0	-0,5	
FEFSS ⁴⁰		18742				26128				15530				
em % PIB		9,1				11,2				6,1				

Fonte: Relatórios apresentados no Capítulo 3

³⁷ Em milhares de indivíduos

³⁸ Índice de Dependência de Idosos = (população 65 anos ou mais) / (população 15-64 anos)

³⁹ Refere-se à taxa de crescimento

⁴⁰ Em milhões de euros, a preços de 2018

Anexo B Conta da Segurança Social – Sistema Previdencial – 2010 a 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas Totais	16.029.255.300,00	16.316.640.400,00	18.433.998.400,00	25.693.700.100,00	21.615.847.500,00	18.931.497.300,00	17.879.179.900,00
Saldo do Ano Anterior	1.445.238.541,12	1.484.566.598,87	1.149.601.003,88	484.192.485,45	788.125.482,71	1.098.909.955,69	1.857.801.043,60
I. Receitas Correntes	15.371.796.800,00	15.371.796.800,00	15.658.310.600,00	15.883.543.100,00	16.966.418.400,00	16.471.673.100,00	16.286.635.300,00
Contribuições e Quotizações	13.496.026.131,77	13.760.029.500,00	13.094.625.711,73	13.437.503.990,92	13.663.648.840,95	14.043.192.447,01	14.778.186.088,78
(em % PIB)	7,5%	7,8%	7,8%	7,9%	7,9%	7,8%	8,0%
II. Receitas de Capital	24.013.200,00	3.924.300,00	1.227.206.600,00	8.058.531.800,00	4.694.932.700,00	2.263.608.700,00	27.737.300,00
III. Outras Receitas	633.445.300,00	654.405.500,00	1.323.248.700,00	668.749.900,00	449.241.700,00	381.253.300,00	626.338.500,00
Despesas Totais	15.481.884.300,00	16.173.309.500,00	17.957.530.700,00	24.911.039.000,00	20.975.566.400,00	17.896.109.300,00	16.635.726.800,00
I. Despesas Correntes	15.235.838.200,00	15.854.700.000,00	15.933.028.700,00	17.016.823.500,00	16.470.111.600,00	15.818.172.700,00	16.394.794.600,00
Subsídio por Doença e Tuberculose	449.793.565,01	453.476.546,43	417.323.699,79	390.281.952,04	412.398.250,41	455.663.739,11	469.778.556,24
Subsídio de Parentalidade	396.119.766,09	425.212.837,38	425.212.837,38	350.639.866,09	366.613.568,63	407.418.549,36	450.840.614,40
Subsídio de Desemprego e Outros Apoios	1.699.312.772,14	1.739.642.008,33	2.173.656.681,48	2.334.574.350,77	889.604.710,52	1.446.991.956,89	1.247.130.456,47
Subsídio por Morte	211.768.663,53	219.798.239,35	198.146.624,87	153.801.725,68	98.105.363,98	103.234.683,14	97.544.503,59
Pensões	10.374.688.041,14	10.828.553.399,67	10.756.413.298,61	11.582.741.261,83	11.685.515.382,33	11.435.778.235,05	11.835.735.136,64
(em % PIB)	5,8%	6,1%	6,4%	6,8%	6,8%	6,4%	6,4%
Sobrevivência	1.689.735.445,48	1.622.523.399,72	1.654.382.426,45	1.735.210.166,43	1.793.113.042,21	1.807.149.470,30	1.854.031.290,35
Invalidez	959.306.303,48	954.758.845,35	913.251.354,50	927.486.874,60	900.716.784,33	854.942.084,19	841.970.420,78
Velhice	7.725.646.292,18	8.251.271.154,60	8.188.779.517,66	8.920.044.220,80	8.991.685.555,79	8.773.686.680,54	9.139.733.425,51
II. Despesas de Capital	246.046.100,00	318.609.500,00	2.024.502.000,00	7.894.215.500,00	4.505.454.800,00	2.077.936.600,00	240.932.200,00
Saldo Do Sistema Previdencial - Repartição	547.371.000,00	143.330.900,00	476.467.700,00	782.661.100,00	640.281.100,00	1.035.388.000,00	1.243.453.100,00
(em % PIB)	0,3%	0,1%	0,3%	0,5%	0,4%	0,6%	0,7%
FEFSS	9.637.958.930,00	8.872.445.670,00	10.944.194.670,00	11.699.003.570,00	13.503.954.190,00	14.099.654.330,00	14.246.191.710,00
(em % PIB)	5,4%	5,0%	6,5%	6,9%	7,8%	7,8%	7,7%
(em % despesa com pensões)	92,90%	81,94%	101,75%	101,00%	115,56%	123,29%	120,37%

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social dos anos 2010 a 2016, IGFSS

Anexo C Projeções do Contexto Demográfico - Portugal

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Fertilidade	0,25	1,34	1,28	1,34	1,40	1,47	1,53	1,59
Esperança Média de Vida à Nascimento								
Homens	7,7	78,2	78,9	80,5	82,0	83,4	84,7	85,9
Mulheres	6,1	84,3	84,9	86,1	87,3	88,4	89,4	90,4
Esperança Média de Vida aos 65 anos								
Homens	5,2	18,1	18,6	19,6	20,6	21,5	22,4	23,3
Mulheres	4,9	21,8	22,2	23,2	24,1	25,0	25,9	26,7
Migração Líquida (milhares de pessoas)	24,6	-10,5	2,4	12,8	18,2	15,8	14,6	14,2
Migração Líquida (em % da população)	0,3	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
População (em milhões de pessoas)								
% População Infantil (0-14 anos)	-2,3	10,3	10,2	9,9	9,5	9,1	8,5	8,0
% População Idade Ativa (15-64 anos)	-2,1	14,0	13,0	11,3	11,5	11,5	11,3	11,9
% População Primeira Idade (25-54 anos)	-12,4	65,1	64,5	61,5	56,6	52,5	53,8	52,7
% População Idosa (65 anos ou mais)	-9,7	41,2	39,8	36,8	34,0	33,2	31,8	31,5
% População Mais Idosa (80 anos ou mais)	14,5	20,9	22,5	27,2	31,9	35,0	34,9	35,4
Rácio de Dependência	37,8	35,0	38,1	47,7	60,6	70,9	70,4	72,8
Rácio de Cobertura	-27,3	126,0	119,6	108,9	103,7	101,5	100,6	98,6
Contribuição do Rácio de Dependência para a Despesa Pública com Pensões (% PIB)								
Contribuição do Rácio de Dependência para a Despesa Pública com Pensões (% PIB)	10,9	1,2	1,2	3,3	3,7	2,4	-0,1	0,4
Contribuição do Rácio de Cobertura para a Despesa Pública com Pensões (% PIB)								
Contribuição do Rácio de Cobertura para a Despesa Pública com Pensões (% PIB)	-3,3	-0,7	-0,7	-1,3	-0,7	-0,3	-0,1	-0,2

Fonte: The Ageing Report 2018

Anexo D Projeções do Contexto Demográfico – União Europeia

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Fertilidade	0,23	1,58	1,63	1,69	1,73	1,76	1,78	1,81
Esperança Média de Vida à Nascimento								
Homens	7,8	78,3	79,1	80,7	82,2	83,6	84,9	86,1
Mulheres	6,6	83,7	84,3	85,6	86,9	88,1	89,2	90,3
Esperança Média de Vida aos 65 anos								
Homens	5,3	18,1	18,6	19,7	20,7	21,6	22,6	23,4
Mulheres	5,1	21,5	22,0	23,0	24,0	24,9	25,8	26,6
Migração Líquida (milhares de pessoas)	-680,1	1484,8	1127,1	1157,2	1154,3	1053,3	914,6	804,7
Migração Líquida (em % da população)	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
População (em milhões de pessoas)								
% População Infantil (0-14 anos)	9,3	510,9	516,1	524,1	528,5	528,4	524,4	520,3
% População Idade Ativa (15-64 anos)	-0,5	15,5	15,4	14,9	14,7	14,9	14,9	15,0
% População Primeira Idade (25-54 anos)	-7,2	41,2	39,9	36,8	35,2	34,4	34,3	34,0
% População Idosa (65 anos ou mais)	9,5	19,3	20,5	24,1	27,1	28,5	29,0	28,8
% População Mais Idosa (80 anos ou mais)	7,1	5,4	5,9	7,3	9,2	11,2	12,1	12,5
Rácio de Dependência	24,2	32,2	34,9	43,2	51,1	55,3	56,8	56,4
Rácio de Cobertura	-22,8	129,8	124,2	114,5	110,3	108,2	107,1	107,0
Contribuição do Rácio de Dependência para a Despesa Pública com Pensões (% PIB)								
	6,5		0,9	2,5	2,0	0,9	0,3	-0,1
Contribuição do Rácio de Cobertura para a Despesa Pública com Pensões (% PIB)								
	-2,1		-0,5	-0,9	-0,4	-0,2	-0,1	0,0

Fonte: The Ageing Report 2018

Anexo E Projeções do Contexto Macroeconómico – Portugal

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Taxa de Participação Total (20-74)	1,4	69,9	70,2	71,2	70,9	71,0	72,2	71,3
Taxa de Participação Total (15-64)	2,8	73,8	75,1	76,6	77,2	77,1	76,4	76,6
População Jovem (15-24)	2,1	33,6	34,9	36,6	36,1	34,8	35,6	35,7
População de Primeira Idade (25-54)	1,4	89,2	89,9	90,4	90,5	90,6	90,5	90,6
População Mais Velha (55-64)	11,0	58,4	63,8	68,5	69,1	69,5	69,8	69,4
Força de Trabalho 15-64 (milhares de pessoas)	-1740	4962	4933	4644	4164	3748	3506	3221
Força de Trabalho 20-74 (milhares de pessoas)	-1542	5082	5065	4946	4556	4105	3803	3541
Horas Trabalhadas (taxa de crescimento)	-0,6	0,1	-0,2	-0,4	-0,9	-0,9	-0,7	-0,8
Produtividade do Trabalho por Hora (taxa de crescimento)	1,5	0,3	1,0	1,4	1,7	1,8	1,7	1,5
Taxa de Emprego Total (15-74)	4,3	58,3	59,7	61,9	62,3	62,4	63,3	62,6
Taxa de Desemprego Total (15-74)	-4,0	11,2	9,6	8,4	7,8	7,3	7,3	7,2
Número de Trabalhadores 15-64 (milhares)	-1,4	4,4	4,4	4,2	3,8	3,5	3,2	3,0
Contribuição do Rácio de Benefício para a Despesa Pública com Pensões (% PIB)	-7,1		0,1	-0,3	-1,7	-2,7	-1,8	-0,6
Contribuição do Efeito do Mercado de Trabalho para a Despesa Pública com Pensões (% PIB)	-1,9		-0,4	-0,8	-0,5	-0,2	0,3	-0,2

Fonte: The Ageing Report 2018

Anexo F Projeções do Contexto Macroeconómico – União Europeia

	2016-2070	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Taxa de Participação Total (20-74)	2,4	67,8	67,9	68,0	68,1	68,9	69,6	70,2
Taxa de Participação Total (15-64)	2,4	72,9	73,7	74,5	74,9	75,2	75,3	75,3
População Jovem (15-24)	0,8	42,0	42,3	42,4	42,8	42,9	42,5	42,8
População de Primeira Idade (25-54)	1,2	85,5	85,9	86,2	86,5	86,6	86,7	86,7
População Mais Velha (55-64)	12,2	59,1	62,4	68,0	69,2	70,1	71,1	71,3
Força de Trabalho 15-64 (milhares de pessoas)	-22,626	242,758	243,566	238,193	230,313	225,010	221,582	220,133
Força de Trabalho 20-74 (milhares de pessoas)	-15,814	242,034	243,995	242,182	235,861	230,801	227,703	226,220
Horas Trabalhadas (taxa de crescimento)	-0,1	0,6	0,2	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
Produtividade do Trabalho por Hora (taxa de crescimento)	1,5	0,6	1,1	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6
Taxa de Emprego Total (15-74)	3,4	58,9	59,8	60,1	60,5	61,4	61,8	62,3
Taxa de Desemprego Total (15-74)	-2,3	8,5	7,5	7,2	6,6	6,2	6,2	6,2
Número de Trabalhadores 15-64 (milhares)	-15,8	221,7	225,0	220,6	214,4	210,5	207,2	205,8
	2016-2070	2016-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2050-2060	2060-2070	
Contribuição do Rácio de Benefício para a Despesa Pública com Pensões (% PIB)	-3,3	-0,2	-0,6	-0,9	-0,9	-0,5	-0,2	
Contribuição do Efeito do Mercado de Trabalho para a Despesa Pública com Pensões (% PIB)	-1,0	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	

Fonte: The Ageing Report 2018